

CoRtes Y cambio social

Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia



César Rodríguez Garavito
Diana Rodríguez Franco

Cortes y cambio social

Cómo la Corte Constitucional
transformó el desplazamiento forzado en Colombia

CoRtes Y cambio social

Cómo la Corte Constitucional
transformó el desplazamiento
forzado en Colombia

César Rodríguez Garavito
Diana Rodríguez Franco

Rodríguez Garavito César y Diana Rodríguez Franco

Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia / Rodríguez Garavito César y Diana Rodríguez Franco. Bogotá:

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

294 p; 15 x 24cm (Colección Dejusticia)

ISBN 978-958-99142-1-2

1. Derecho constitucional -América Latina 2. Sistema judicial --América Latina. 3. Derechos humanos --América Latina. I. Dejusticia II. Tít

ISBN 978-958-99142-1-2

Preparación editorial
Marta Rojas

Maqueta de la colección
Martha Isabel Gómez

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Cubierta
Alejandro Ospina

Impresión
Ediciones Antropos

Primera edición
Bogotá, D.C., abril de 2010

© Dejusticia, 2010
Carrera 24A N° 34-61, Bogotá D. C.
Teléfono: 608 3605
www.dejusticia.org

Agradecimientos

El trabajo de tres años que culmina con este libro ha sido tan intenso como desafiante. Intenso porque la investigación de campo nos llevó de las oficinas de las cortes y las entidades gubernamentales en el centro de Bogotá, hasta las ciudades y los barrios de la periferia colombiana donde las víctimas del desplazamiento forzado viven una de las mayores tragedias humanitarias del mundo. Desafiante porque lo que encontramos en el camino no encajaba con facilidad en los moldes que el derecho y las ciencias sociales han construido para entender las conexiones entre lugares tan distintos.

Este libro intenta rastrear esas conexiones a través de un análisis detallado de los efectos de las decisiones de la Corte Constitucional colombiana sobre el desplazamiento forzado, que son reconocidas como uno de los aportes más sugestivos y novedosos al constitucionalismo contemporáneo. ¿Qué impacto han tenido sobre las políticas públicas, la opinión ciudadana y, en últimas, sobre la situación de la población desplazada? ¿Qué efectos políticos, jurídicos, económicos y sociales tienen las intervenciones de los jueces en problemas sociales estructurales como éste? ¿Y qué nos dice el estudio de caso sobre las preguntas clásicas acerca del papel del derecho y las cortes en la transformación social, o acerca de la legitimidad y utilidad del activismo judicial?

En las próximas páginas exponemos el marco analítico y la evidencia empírica con las que intentamos responder estas preguntas. Por ahora, quisiéramos expresar nuestra gratitud

profunda a todas las personas que nos apoyaron en este intento. En primer lugar, a nuestros colegas y amigos de Dejusticia, que nos acompañaron a lo largo del proyecto con ideas y sugerencias. Agradecemos especialmente el apoyo incondicional de su director, Rodrigo Uprimny, y los comentarios detallados al manuscrito que hicieron Diego López, Diana Guzmán, Javier Revelo, Camilo Sánchez, Carolina Bernal y Natalia Orduz. Agradecemos también a los investigadores que nos apoyaron en tareas específicas del estudio: Julián Berrío, Catalina Góngora, Edna Martínez y Hernán Ramírez. En particular, reconocemos agradecidos el aporte esencial de Magnolia Prada en el análisis de prensa.

Contamos con la suerte de haber sido guiados en las complejidades del problema del desplazamiento forzado por tres de los expertos sobre el tema: Andrés Celis, Luis Eduardo Pérez y Clara Helena Reales. Gracias a ellos por compartir generosamente su conocimiento con nosotros. Luis Eduardo, como de costumbre, fue mucho más allá del deber y la amistad al hacer comentarios minuciosos al manuscrito.

Fueron igualmente generosas todas las personas que nos concedieron las entrevistas que se convirtieron en una fuente esencial de los datos del estudio. Agradecemos a los magistrados, los funcionarios públicos, los líderes de organizaciones de la población desplazada, los activistas de derechos humanos y todos aquellos que, en medio de los afanes de la vida diaria, nos abrieron gentilmente las puertas de sus oficinas o sus hogares.

El apoyo de la Fundación Ford, en especial de Martín Abregú y Felipe Agüero, hizo posible los proyectos de investigación y acción de los que surgió este libro, que es publicado gracias a la contribución del John Merck Fund. Y el trabajo impecable y solidario de Marta Rojas en la coordinación editorial del libro es la razón por la cual los lectores y las lectoras lo tienen en sus manos.

Finalmente, los agradecimientos más importantes, los que apenas caben en el corazón pero no en estos renglones. César

dedica este libro a Ulpi, por llenar de dulzura cada espacio y cada momento. Diana lo dedica a sus padres, Sergio y Olga B., por un apoyo permanente lleno de amor. Si este libro ayuda en lo más mínimo a aliviar la tragedia del desplazamiento en Colombia, sabemos que los tres pensarán que valió la pena el esfuerzo.

Contenido

Agradecimientos	5		
Capítulo 1 Las cortes y el cambio social estructural: los efectos del constitucionalismo progresista	12		
Introducción	13		
Un giro en el debate constitucional: hacia los estudios de impacto judicial y diseño institucional	19		
Capítulo 2 El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional	66		
La explosión del desplazamiento forzado y el surgimiento de la política pública	67		
La Corte interviene: la Sentencia T-025 de 2004	79		
La sentencia en movimiento: las audiencias públicas y los autos de seguimiento	84		
Capítulo 3 El efecto creador: la Corte y la construcción del desplazamiento como problema de derechos humanos	92		
La visibilización del problema	94		
El cambio de marco: el desplazamiento como un tema de derechos humanos	100		
		La creación del campo del desplazamiento forzado: los actores del caso y la estructura del campo	111
Capítulo 4 El efecto de desbloqueo institucional	128		
La situación previa al fallo y las órdenes de la Corte	130		
El efecto de desbloqueo: las reacciones y los programas iniciales	133		
Conclusiones	140		
Capítulo 5 El efecto coordinador: el intento de la Corte por racionalizar la administración pública	142		
El esquema de coordinación	144		
El diagnóstico y la intervención de la Corte	149		
El alcance del efecto coordinador	152		
Las limitaciones del efecto coordinador	162		
Capítulo 6 El efecto deliberativo: la Corte y el diálogo público sobre el desplazamiento	170		
El efecto deliberativo: los impactos directos e indirectos	172		
Las limitaciones del efecto deliberativo: la participación de la población desplazada	180		

Capítulo 7	El efecto de política pública: la Corte y el diseño, la implementación y la evaluación de los programas sobre desplazamiento forzado	190
	El híbrido jurídico-económico del caso y el efecto de políticas públicas	191
	La Corte y el diseño de la política pública	197
	La Corte y la implementación de la política pública	210
	La Corte y la evaluación de la política pública: los indicadores de goce efectivo de derechos	216
Capítulo 8	El efecto social: el impacto del caso sobre la población desplazada	246
	Los datos sobre la situación de la población desplazada y la medición del efecto social	247
	La situación antes del fallo y el diagnóstico de derechos de la Corte	251
	La situación de los derechos de la población desplazada después de la sentencia	254
	Los efectos simbólicos sobre la población desplazada	269
Capítulo 9	Conclusiones	274
	Referencias bibliográficas	280

Capítulo 1

Las cortes y el cambio social estructural: los efectos del constitucionalismo progresista*

* Este capítulo reproduce el marco teórico de un estudio más amplio sobre el impacto del constitucionalismo progresista en Colombia y otros países del Sur global. Véase Rodríguez Garavito (en prensa)

Introducción

El 22 de enero de 2004, la Corte Constitucional colombiana dictó el fallo más ambicioso de sus casi dos décadas de existencia: la sentencia T-025 de 2004 (Corte Constitucional 2004). En ella declaró que la dramática situación de los más de tres millones de personas desplazadas por la violencia en Colombia —la segunda cifra más alta en el mundo después de Sudán (Acnur 2009)— constituye un “estado de cosas inconstitucional”. Al aplicar esta figura jurisprudencial, estableció que existe una violación masiva y reiterada de los derechos humanos de la población desplazada, y que las fallas estructurales de las políticas del Estado colombiano son un factor central que contribuye a ella.

En este libro analizamos con detalle esta sentencia fundamental. Para ello hemos escogido un foco y un objeto de estudio que, creemos, obligan a expandir los límites convencionales de la discusión sobre las cortes, los derechos y el cambio social.

En cuanto al foco del análisis, a diferencia de la gran mayoría de la bibliografía, nos concentramos en los *efectos* de la sentencia. Como explicamos más adelante, los trabajos existentes se han centrado en la fase de *producción* de los fallos, ya sea para debatir su fundamento teórico o sus detalles técnicos jurídicos. Con ello han tendido a pasar de largo una cuestión igualmente importante para la protección eficaz de los derechos: la *implementación* de las sentencias, fase en la que se juegan sus efectos prácticos. Con el fin de llenar este vacío, esbozamos una perspectiva analítica y metodológica para examinar la implemen-

tación de fallos constitucionales, y la aplicamos al estudio de la sentencia T-025 de 2004 (en adelante, T-025).

En cuanto al objeto de estudio, la T-025 presenta cuatro características que la hacen particularmente útil para la discusión latinoamericana y global sobre la aplicación judicial de los derechos humanos. Primero, el alcance del fallo es particularmente amplio. Se trata de una verdadera “macro sentencia” por 1) el tamaño de la población beneficiaria, 2) la gravedad de las violaciones de derechos que pretende resolver, 3) los numerosos actores estatales y sociales que involucra, y 4) la ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo, que lleva seis años y sigue abierto. La envergadura del caso amplía, como por un efecto de lupa, los retos y las oportunidades para la garantía de los derechos sociales en las condiciones de países latinoamericanos (y de otras partes del mundo) en los que se combinan la presencia de cortes activistas, el litigio y la movilización social a favor de los derechos, y la existencia de Estados fragmentados y burocracias con capacidad (y voluntad) limitadas para aplicar esos derechos.

En segundo lugar, la T-025 es tal vez el intento judicial latinoamericano más explícito y sistemático por asegurar la implementación de una macro sentencia. Como se verá, durante el periodo de seis años analizado en este libro (enero de 2004 a enero de 2010), la Corte Constitucional mantuvo jurisdicción sobre el caso para impulsar el cumplimiento de sus órdenes, a través de 84 decisiones de seguimiento (autos) y 14 audiencias públicas de discusión, que hicieron balances del trabajo del Gobierno, y ha dictado nuevas órdenes para impulsar la protección de los derechos de la población desplazada.

Una tercera particularidad relevante es el tipo de órdenes dictadas por la Corte. En lugar de fijar los detalles de las medidas que las autoridades públicas deben tomar para atender a los desplazados —como lo había hecho en otras sentencias, criticadas por numerosos economistas y juristas—¹, el tribunal

1 El caso más conocido, y también más criticado, fue la sentencia

constitucional expidió órdenes de procedimiento que involucran al Estado y a la sociedad civil en la elaboración y aplicación de programas para enfrentar la crisis humanitaria del desplazamiento. Al requerir el diseño de políticas y convocar audiencias públicas periódicas para discutir las, la Corte estableció un procedimiento participativo y gradual de implementación del fallo. Como se verá, la combinación de este tipo de órdenes con mecanismos de seguimiento públicos creó espacios de deliberación que ofrecen alternativas novedosas y potencialmente democratizadoras para la aplicación judicial de los derechos constitucionales.

Por último, la T-025 resulta especialmente sugestiva para la discusión internacional propuesta en este libro porque hace parte de una jurisprudencia —la de la Corte Constitucional colombiana— que se ha ganado un lugar prominente en el constitucionalismo comparado. En un giro paradójico de la historia social y jurídica, precisamente uno de los países con violaciones más graves de los derechos humanos ha pasado a ser exportador neto de jurisprudencia constitucional y de innovaciones institucionales para asegurar el cumplimiento de decisiones ambiciosas sobre derechos. Hoy en día, en efecto, la jurisprudencia de la Corte es citada con entusiasmo por tribunales latinoamericanos y de otras partes del mundo, y suele ser incluida en los estudios comparados sobre jurisprudencia constitucional (Comisión Internacional de Juristas 2008; Coomans 2006; Gargarella, Domingo y Roux 2006; Langford 2008).

La colombiana, por supuesto, no es la única corte constitucional que ha avanzado en esta dirección. La T-025 y la jurisprudencia colombiana se inscriben en una tendencia inter-

C-700 de 1999, en la que la Corte declaró inconstitucional el sistema de financiación de vivienda (UPAC) y ordenó reemplazarlo por uno nuevo cuyos parámetros detallados ella misma fijó. Para evaluaciones críticas del activismo de estas sentencias, desde visiones muy distintas, véanse Clavijo (2001), Kalmanovitz (2001), Uprimny (2000). Para un análisis del impacto de esta jurisprudencia, véase Rodríguez Garavito (en prensa).

nacional hacia el protagonismo de los jueces constitucionales en la realización de los derechos. En las últimas décadas se han multiplicado los ejemplos de este “neoconstitucionalismo progresista” (Rodríguez Garavito 2009a). Entre los más conocidos está la jurisprudencia de la Corte Suprema de India, que ha abordado temas sociales estructurales como el hambre y el analfabetismo, y ha sido acompañada de la creación de comisiones judiciales de consulta que le hacen seguimiento a la implementación de los fallos (Muralidhar 2008; Shankar y Mehta 2008). Asimismo, la Corte Constitucional surafricana se ha convertido en un espacio institucional fundamental para la promoción de derechos tales como la vivienda y la salud, y para obligar al Estado a tomar acciones en contra del legado económico y social del *apartheid* (Berger 2008; Liebenberg 2008). Y algunas cortes argentinas han venido desarrollando una jurisprudencia protectora de derechos tales como la seguridad social en salud y pensiones (Comisión Internacional de Juristas 2008) y, al mismo tiempo, han experimentado con mecanismos públicos de seguimiento a la implementación de sentencias activistas en temas tales como los derechos de las personas detenidas y la protección del medioambiente (Abramovich y Pautassi 2009; Bergallo 2005; Courtis 2009; Filippini 2005; Puga 2008).

La selección de la T-025 para el estudio implica una opción deliberada por el análisis de un tipo específico de casos, al que denominamos “litigio estructural” o “casos estructurales” (Rodríguez Garavito, en prensa). Se trata de casos caracterizados por: 1) afectar un número amplio de personas que alegan la violación de sus derechos, ya sea directamente o a través de organizaciones que litigan su causa, 2) involucrar varias entidades estatales como demandadas por ser responsables de fallas sistemáticas de políticas públicas, y 3) implicar órdenes de ejecución compleja, mediante las cuales el juez de la causa instruye a varias entidades públicas a emprender acciones coordinadas para proteger a toda la población afectada (no solamente los demandantes del caso concreto). En este sentido,

cuando hablamos de activismo judicial, nos referimos principalmente a la intervención de los jueces en este tipo de casos.²

Con este foco analítico y este objeto de estudio en mente, en este capítulo introductorio desarrollamos tres argumentos centrales: uno relacionado con la *justificación* de la intervención de los jueces en asuntos estructurales de políticas públicas (como aquéllos en los que se juega la protección de los derechos), otro relativo al *procedimiento* adecuado para dicha intervención, y otro sobre los *efectos* de esa intervención.

En cuanto al primer argumento —sobre las intervenciones judiciales en casos estructurales—, frente a las críticas según las cuales el activismo judicial invade las competencias de los funcionarios del Ejecutivo y el Legislativo que son elegidos popularmente —y, por tanto, resulta injustificado en una democracia—, señalamos casos frecuentes en los que las burocracias y los sistemas políticos de las democracias contemporáneas entran en situaciones de estancamiento estructural que frustran la realización de los derechos constitucionales. En esas circunstancias de “bloqueo” institucional —que derivan en profundas deficiencias o, incluso, en la inexistencia de políticas públicas para atender problemas sociales urgentes—, afirmamos que las cortes son la instancia adecuada para desestancar el funcionamiento del Estado y promover la protección de los derechos. Desde una concepción de la democra-

2 Esta denominación y caracterización del litigio estructural está inspirada en la literatura sobre el activismo judicial a través de sentencias de ejecución compleja (*complex enforcement*) que ordenan “remedios estructurales” a casos de este tipo (véase Chayes 1976). En América Latina, este tipo de litigio ha tomado fuerza en las últimas décadas de la mano del “litigio estratégico” (Abramovich y Pautassi 2009; CELS 2008), los “casos colectivos” (Maurino, Nino y Sigal 2005), o el “derecho de interés público” (González 2004). Por supuesto, al concentrarnos en estos macrocasos no sugerimos que sean los únicos o los más importantes para garantizar los derechos constitucionales. De hecho, como varios lo han mostrado, la suerte de los derechos depende igualmente de una multitud de casos individuales y cotidianos (que pueden no llegar nunca a las cortes), desde el pago de una pensión adeudada a un jubilado hasta la provisión de un servicio público sin discriminación de género, raza, origen nacional u otros motivos (véanse Abramovich 2005; Comisión Internacional de Juristas 2008).

cia que enfatiza la importancia de la deliberación pública y el control horizontal entre los órganos del poder público sostenemos, además, que ese tipo de intervenciones judiciales profundiza la democracia, en lugar de erosionarla. Ilustramos este argumento con evidencia del caso T-025, que muestra cómo la sentencia fue dictada justamente para romper el estancamiento burocrático que impedía prestar atención básica a la población desplazada, y cómo la intervención de la Corte complementó, en lugar de reemplazar, el papel del Gobierno y el Congreso colombianos.

En relación con el procedimiento adecuado para cumplir este rol, acogemos las críticas hechas contra algunas decisiones judiciales activistas, que cuestionan la legitimidad democrática y la utilidad práctica de sentencias que contienen órdenes muy detalladas que dejan poco margen de maniobra a los hacedores de políticas públicas y que, frecuentemente, no van acompañadas de mecanismos de seguimiento del cumplimiento del fallo. Con base en los hallazgos del estudio de la T-025, argumentamos a favor de órdenes y procedimientos que abran espacios participativos y deliberativos de implementación de los fallos estructurales que involucren a todos los afectados y que, al mismo tiempo, establezcan incentivos y plazos para avanzar en la protección de los derechos vulnerados.

En cuanto a los efectos de los fallos estructurales, defendemos una aproximación teórica y metodológica amplia que captura no sólo sus efectos materiales inmediatos, sino también sus consecuencias indirectas y sus efectos simbólicos (Rodríguez Garavito, en prensa). Desde esta perspectiva, sostenemos que el tipo de intervención judicial que defendemos tiene múltiples efectos, que van desde el impacto material directo (en nuestro caso, cambios en la política pública y la situación de los desplazados) hasta efectos simbólicos indirectos (por ejemplo, la transformación de la opinión pública sobre el desplazamiento). A partir de la evidencia del fallo sobre desplazamiento en Colombia, resaltamos un efecto poco discutido del activismo judicial, que es particularmente importante para la

concepción deliberativa de la democracia que defendemos: la promoción de un debate público sobre las violaciones de los derechos y las alternativas de solución a ellas.

Para sustentar estos argumentos, organizamos el resto de este capítulo introductorio en tres secciones. En la primera, delineamos el marco analítico y la metodología del estudio presentado en este libro. En la segunda, desarrollamos los argumentos sobre la justificación del activismo judicial en circunstancias de estancamiento institucional, a la luz de la evidencia de cerca de seis años de implementación de la T-025. En la tercera parte, esbozamos los efectos de esta sentencia —y del activismo estructural en general— y presentamos la estructura del libro.

Un giro en el debate constitucional: hacia los estudios de impacto judicial y diseño institucional

En términos teóricos y analíticos, el giro propuesto está construido en diálogo con dos líneas de investigación que han recibido escasa atención en la literatura latinoamericana y revelan dos de sus puntos ciegos. De un lado, existe una fructífera tradición internacional de estudios sociojurídicos que indaga empíricamente el impacto político, económico y social de las sentencias judiciales. De otro lado, una de las áreas más dinámicas del derecho constitucional comparado ha sido construida alrededor del debate sobre la legitimidad, la utilidad y el funcionamiento del activismo de las cortes en relación con problemas sociales estructurales, a la luz del creciente protagonismo de los jueces en la protección de los derechos en diferentes partes del mundo en las últimas dos décadas.

En esta sección ofrecemos una discusión crítica de estas dos líneas de trabajo, como telón de fondo para la presentación, en las secciones posteriores, de los argumentos y la evidencia sobre las intervenciones judiciales en casos estructurales.

El punto ciego en el debate sobre la justiciabilidad de los derechos: la implementación de los fallos

La copiosa bibliografía sobre la aplicación judicial de los derechos constitucionales en América Latina y otras regiones del mundo ha estado dominada por dos ángulos de análisis. De un lado, algunos aportes esenciales al debate se han concentrado en el problema teórico de cómo fundamentar la justiciabilidad de estos derechos (especialmente de los derechos sociales), a la luz de la teoría democrática y de la realidad de contextos sociales atravesados por profundas desigualdades económicas y políticas (Arango 2005; Bilchitz 2007; Gargarella 2007; Fredman 2008). De otro lado, un buen número de trabajos ha intervenido en la discusión desde la dogmática de los derechos humanos, con el fin de dar mayor precisión a los estándares judiciales de aplicación de los derechos sociales, e impulsar su utilización por parte de los órganos judiciales y de monitoreo, tanto en la escala nacional como en la escala internacional (Abramovich y Courtis 2004; Abramovich, Añón y Courtis 2003; Cohe 2003; Coomans 2006; Langford 2008).

Las perspectivas teóricas y dogmáticas dominantes han avanzado considerablemente en la elucidación conceptual y el impulso práctico de la justiciabilidad de los derechos. Su énfasis casi exclusivo en la fase de producción de sentencias, sin embargo, ha creado un punto ciego, tanto analítico como práctico: la etapa de implementación de los fallos. Por esta razón, no contamos con estudios sistemáticos sobre la suerte que corren las decisiones activistas una vez quedan impresas en papel oficial. ¿Qué pasa con las órdenes contenidas en esos fallos? ¿En qué medida las autoridades públicas y los ciudadanos adoptan la conducta requerida por los tribunales para proteger un derecho social? ¿Qué impacto tienen los fallos sobre el Estado, las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos sociales y la opinión pública? ¿Sirven, en últimas, para proteger los derechos sociales en la práctica?

El debate sobre los tipos de efectos de los fallos

Con base en un trabajo más amplio (Rodríguez Garavito en prensa), en este libro giramos el lente analítico hacia estas preguntas. Para ello, recurrimos a herramientas de los estudios sociojurídicos internacionales, que han indagado el impacto de grandes fallos del activismo judicial en asuntos tan variados como la desigualdad de género en el mercado laboral (McCann 1994), la discriminación racial (Rosenberg 1991; Klarman 2007) y las condiciones de hacinamiento en las prisiones (Feeley y Rubin 1998). Desde diferentes perspectivas, estos estudios han teorizado y evaluado empíricamente los efectos de la “revolución de los derechos” (Epp 1998) provocada por la intervención creciente de los jueces en el manejo de problemas sociales estructurales.

La pregunta más recurrente (y controvertida) de esta bibliografía es: ¿cómo evaluar el impacto de una decisión judicial? En términos más amplios, ¿cómo determinar los efectos de la judicialización de problemas sociales? ¿Cómo medir el impacto de la transformación de una controversia política, económica o moral en un litigio?

Las respuestas a estos interrogantes pueden ser clasificadas en dos grupos, de acuerdo con el tipo de efectos que privilegian. De un lado, algunos autores centran su atención en los efectos directos y palpables de los fallos judiciales. Desde una perspectiva neorrealista que ve el derecho como un conjunto de normas que moldea la conducta humana, aplican un “test” estricto de causalidad para medir el impacto de una intervención judicial: una sentencia es eficaz si ha generado un cambio constatable en la conducta de sus destinatarios inmediatos, es decir, los individuos, los grupos o las instituciones que los litigantes y los jueces buscan influir con sus estrategias y decisiones. Por ejemplo, la pregunta sobre los efectos de la sentencia T-025 sería resuelta con un análisis de su impacto sobre la conducta de los funcionarios públicos y las instituciones encargadas de las políticas públicas sobre el tema y, en últimas, con una evaluación de sus consecuencias sobre la situación de la población desplazada.

El trabajo seminal de esta corriente es el de Gerald Rosenberg (1991), sobre los efectos del conocido fallo de la Corte Suprema de Estados Unidos en el caso *Brown* de 1954, que inició una ola de intervenciones judiciales para desmontar la segregación racial en escuelas, establecimientos públicos y otros espacios. Contra la opinión dominante sobre *Brown* —según la cual el fallo revolucionó las relaciones raciales en ese país y contribuyó al surgimiento del movimiento de derechos civiles de la década de los sesenta—, el estudio empírico de Rosenberg concluyó que la sentencia había tenido escasos efectos, y que la fe en las cortes como motores de cambio social era una “esperanza vacía”. Según Rosenberg, las autoridades públicas de los estados del sur de Estados Unidos se resistieron a cumplir el fallo, de tal forma que fue la movilización política de los años sesenta, y la legislación antidiscriminación que resultó de ella (y no la sentencia), las que lograron la desegregación racial. El autor llega a la misma conclusión al estudiar el impacto del litigio para despenalizar el aborto en Estados Unidos a comienzos de los años setenta (en el caso *Roe v. Wade*) y, recientemente, en su análisis de los efectos de los casos y los fallos a favor de los derechos de las parejas del mismo sexo (Rosenberg 2008).

De otro lado, autores inspirados en una visión constructivista de la relación entre derecho y sociedad han criticado a Rosenberg y los neorrealistas por centrarse sólo en los efectos instrumentales y directos de los fallos, y el litigio de derechos humanos. De acuerdo con la crítica, el derecho y las decisiones judiciales generan transformaciones sociales no sólo cuando inducen cambios en la conducta de individuos y grupos directamente involucrados en el caso, sino también cuando provocan transformaciones indirectas en las relaciones sociales, o cuando modifican las percepciones de los actores sociales y legitiman las visiones del mundo que promueven los activistas y litigantes que acuden a las cortes (véase Bourdieu 2000). Para volver al caso de la sentencia T-025, más allá de sus efectos instrumentales directos (esto es, el cumplimiento efectivo de

sus órdenes), es posible que ella haya generado efectos indirectos o simbólicos igualmente importantes. Por ejemplo, puede haber contribuido a cambiar la percepción pública sobre la urgencia y gravedad del desplazamiento en Colombia, o puede haber legitimado las denuncias y reforzado el poder de negociación de las ONG de derechos humanos y las entidades internacionales que venían presionando al gobierno colombiano para hacer más por la población desplazada.

El aporte fundamental a esta aproximación constructivista es el estudio de Michael McCann (1994) sobre los efectos de las estrategias jurídicas del movimiento feminista por la equidad salarial en Estados Unidos. Contra Rosenberg, McCann sostiene que los efectos indirectos del litigio y el activismo judicial son, a menudo, más importantes que los efectos directos en los que se concentran los neorrealistas. En este sentido, “aunque, con frecuencia, las victorias judiciales no se traducen automáticamente en el cambio social deseado, pueden ayudar a redefinir los términos de las disputas entre grupos sociales, tanto en el corto como en el largo plazo” (McCann 1994: 283). Y pueden tener profundos efectos simbólicos al modificar la percepción del problema y de las alternativas de solución que tienen distintos actores sociales (los funcionarios públicos, las víctimas de la violación de derechos de que se trate, la opinión pública, etc.). Todo esto implica que, incluso cuando los jueces fallan en contra de las pretensiones de quienes promueven un cambio social, el proceso judicial puede generar efectos transformadores al darle visibilidad al problema en los medios de comunicación o crear lazos perdurables entre organizaciones activistas, lazos que pueden sobrevivir al fallo y derivar en acciones políticas colectivas a favor de la misma causa en escenarios distintos de las cortes (por ejemplo, el Congreso, las calles, o las instancias internacionales de derechos humanos).

Para aclarar y marcar el contraste entre estas dos visiones, resulta útil construir una tipología de los efectos que consideran (cuadro 1).

CUADRO 1. Tipos y ejemplos de efectos de las decisiones judiciales

	DIRECTOS	INDIRECTOS
INSTRUMENTALES	Diseño de política pública ordenada por sentencia.	Formación de coaliciones activistas para incidir en el tema de la sentencia.
SIMBÓLICOS	Definición y percepción del problema como violación de derechos.	Transformación de la opinión pública sobre la urgencia y gravedad del problema.

FUENTE: Rodríguez Garavito (En prensa).

De un lado, como se muestra en el eje horizontal del cuadro, las sentencias pueden tener efectos directos o indirectos. Los directos consisten en las conductas ordenadas por el fallo y afectan a los actores del caso, ya sean los litigantes, los beneficiarios o los destinatarios de las órdenes. En el caso de la T-025, por ejemplo, algunos efectos directos han sido la formulación e implementación de nuevas normas y políticas públicas por parte de las autoridades a las que están dirigidas las órdenes del fallo, la inclusión de las ONG litigantes en las audiencias y el proceso de seguimiento, y la mejoría en la financiación y prestación de algunos servicios a los desplazados, que son los beneficiarios últimos de la decisión.

Los efectos indirectos son toda clase de consecuencias que, sin estar estipuladas en las órdenes judiciales, se derivan de la sentencia y afectan no sólo a los actores del caso, sino a cualquier otro actor social. Como se verá más adelante, en la T-025 algunos efectos de este tipo han sido el surgimiento de coaliciones de organizaciones de la sociedad civil para participar en el proceso de seguimiento de la sentencia, y la transformación de la manera como los medios de comunicación informan sobre el tema.

De otro lado, como se representa en el eje vertical del cuadro, las decisiones judiciales pueden generar efectos instrumentales o simbólicos (García Villegas 1993). Los instrumentales implican cambios materiales en la conducta de individuos

o grupos. En nuestro caso, algunos efectos de este tipo han consistido en la creación de programas de atención a la población desplazada, la actuación de entidades internacionales como financiadoras o supervisoras del proceso de seguimiento, y la formación de organizaciones de desplazados para intervenir en ese proceso.

Los efectos simbólicos consisten en cambios en las ideas, las percepciones y los imaginarios sociales sobre el tema objeto del litigio. En términos sociológicos, implican cambios culturales o ideológicos en relación con el problema del caso³. Como se verá en el capítulo 3, entre los efectos de este tipo provocados por la T-025 están la transformación de la percepción pública del desplazamiento (que ahora tiende a ser visto como un problema de violación de derechos humanos, antes que una consecuencia del conflicto armado), así como la “juridización” del discurso de las organizaciones de desplazados a medida que se apropiaron de lenguaje de derechos utilizado por la Corte Constitucional.

Como se aprecia en el cuadro, el cruce de las dos clasificaciones da lugar a cuatro tipos de efectos: i) efectos instrumentales directos (por ejemplo, la expedición de una norma, el diseño de política o la ejecución de una obra pública ordenada por el juez); ii) efectos instrumentales indirectos (por ejemplo, la entrada al debate de nuevos actores sociales —ONG, financiadores, entidades públicas— atraídos por las oportunidades de incidencia abiertas por la sentencia); iii) efectos simbólicos directos (por ejemplo, la modificación de la percepción pública del problema, cuando pasa a ser concebido en el lenguaje de derechos humanos utilizado por las cortes); y iv) efectos simbólicos indirectos (por ejemplo, la legitimación de la visión del problema social propuesta por los litigantes, o la transformación de la opinión pública sobre la gravedad o urgencia del problema).

³ Para los conceptos y la distinción entre cultura e ideología, véase Swidler (1986).

Con esta tipología en mente, volvamos al contraste entre los enfoques neorrealista y constructivista. Mientras que los neorrealistas como Rosenberg se centran en los efectos instrumentales (principalmente los directos), los constructivistas cuentan entre los impactos de los fallos los cuatro tipos de efectos. Esto explica que una misma sentencia pueda ser ineficaz para los neorrealistas y eficaz para los constructivistas, en la medida en que lo que cuenta como impacto para estos últimos es un conjunto de efectos más amplio.

Esta diferencia en la evaluación de los efectos surge de divergencias teóricas más profundas entre las dos aproximaciones. Como se señaló, la perspectiva neorrealista parte de una concepción positivista del derecho (como conjunto de normas coercitivas cuyo cumplimiento modifica la conducta humana) y de las ciencias sociales (como conocimiento sobre el comportamiento externo observable). Sus críticos, entre tanto, se basan en una concepción constructivista del derecho (como conjunto de normas y símbolos que modifican y son modificados por las relaciones sociales), y una visión interpretativa de las ciencias sociales (como conocimiento de la conducta humana y los marcos culturales que le dan sentido) (McCann 1994: 290).

Otra diferencia teórica —que ha pasado prácticamente desapercibida en el debate entre las dos aproximaciones— tiene que ver con el concepto de poder que subyace a cada una. En términos de la tipología clásica de las tres caras del poder de Lukes (2007), los realistas tienden a adoptar una visión unidimensional: un actor social (en este caso, las cortes) tiene poder si logra que otro actor social (en nuestro caso, las autoridades públicas obligadas por la sentencia) cumplan lo que aquél ordena, incluso contra el querer de éste (*véase* Weber 1944). Como se ve, se trata del poder que es evidente en los efectos instrumentales directos de los fallos.

Los constructivistas, en cambio, adoptan la crítica de Lukes y utilizan un concepto tridimensional del poder, que añade dos tipos: 1) el que se ejerce mediante la inacción —por ejemplo, el que ejercen las cortes cuando deciden *no* abordar un

caso y, así, mantienen las relaciones de poder existentes—, y 2) el poder estructural de los actores sociales cuyos intereses son protegidos por las reglas jurídicas, las instituciones sociales y la ideología dominantes, que delimitan los temas que están abiertos a discusión y la forma de discutirlos —por ejemplo, las reglas de procedimiento jurídico que exigen la presentación de demandas individuales y limitan las reclamaciones colectivas ante las cortes.⁴ Como se advierte, estas dos dimensiones adicionales del poder capturan los efectos simbólicos e indirectos de las decisiones judiciales y del derecho en general.

Nuestro estudio de caso de la T-025 tomó como punto de partida la crítica constructivista a la teoría neorrealista del derecho y la sociedad, y sus resultados ofrecen razones empíricas y metodológicas que la respaldan. Desde el punto de vista empírico, las entrevistas con los actores del caso, los documentos analizados y la observación del proceso de implementación del fallo muestran que, como lo sugiere McCann, los efectos indirectos y los efectos simbólicos tienen consecuencias jurídicas y sociales tan profundas como los efectos instrumentales directos. De hecho, como se explica en el capítulo 8, la situación de la población desplazada no ha cambiado sustancialmente desde 2004, y las autoridades han hecho a medias las tareas ordenadas por la Corte. En este sentido, un neorrealista como Rosenberg podría concluir que la esperanza que activistas y desplazados han puesto en la Corte ha sido vana.

Esta conclusión, sin embargo, deja por fuera importantes consecuencias del fallo que son invocadas recurrentemente por los entrevistados: la aparición del problema del desplazamiento en la agenda pública, la movilización social a favor de los derechos de los desplazados, el cambio de la percepción de la urgencia y gravedad del desplazamiento en la opinión pública, y la transformación gradual del aparato estatal que atiende a la población desplazada, entre otros.

⁴ El tratamiento más explícito y agudo de estas diferentes concepciones del poder y sus consecuencias para los estudios sociojurídicos se encuentra en McCann (2007).

*El debate sobre la evaluación de los efectos:
la metodología del estudio de caso de la T-025*

Desde un punto de vista metodológico, la epistemología positivista de los neorrealistas implica un énfasis casi exclusivo en técnicas de investigación cuantitativas que permitan medir los efectos instrumentales directos privilegiados por esa visión. Ello es evidente en los estudios de impacto inspirados en el análisis económico del derecho, cuyas conclusiones tienden a ser tan estrechas y pesimistas como las de Rosenberg. Así ha ocurrido con los análisis económicos sobre el activismo judicial colombiano que, de hecho, han sido la fuente de algunas de las críticas más persistentes contra la Corte Constitucional.⁵

Contra esta metodología unidimensional, el enfoque constructivista que adoptamos en este trabajo abre el abanico investigativo para incluir, a la par con técnicas cuantitativas (por ejemplo, análisis de indicadores sociales de la población desplazada, medición del cubrimiento de prensa del tema antes y después de la sentencia, etc.), técnicas cualitativas que capturen los efectos indirectos y simbólicos del fallo (por ejemplo, entrevistas a profundidad con funcionarios públicos, activistas y personas desplazadas para indagar el impacto del fallo en su percepción del desplazamiento y sus estrategias frente a él).

Ello explica la combinación de métodos utilizados en nuestro estudio de caso. Primero, el análisis está basado en 40 entrevistas semiestructuradas, de una duración promedio de una hora, con actores clave del caso, incluyendo 1) funcionarios estatales a cargo de la política de desplazamiento en entidades como el Departamento Nacional de Planeación, la Alta Consejería para Acción Social y la Cooperación Internacional, los ministerios del Interior y de Hacienda y la Defensoría del Pueblo; 2) representantes de organizaciones internacionales involucradas en el seguimiento a la sentencia, como la oficina

⁵ Entre las críticas de los economistas a la Corte, véanse Carrasquilla (2009), Clavijo (2001) y Kalmanovitz (2001). Para un análisis del enfrentamiento entre economistas y constitucionalistas alrededor del activismo judicial en Colombia, véase Rodríguez Garavito (2009a).

del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur); 3) miembros de ONG que han sido activas en el impulso del caso, como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes); 4) líderes de organizaciones de desplazados o de organizaciones de base que trabajan en el tema, como la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y la Mesa de Mujeres, y 5) magistrados y funcionarios de la Corte Constitucional involucrados en el caso.

Segundo, el trabajo de campo incluyó observación participativa en diversos espacios de seguimiento de la sentencia, desde las audiencias públicas celebradas en la sede de la Corte Constitucional hasta comisiones de expertos conformadas para producir información técnica para la Corte, pasando por reuniones de la coalición de organizaciones de la sociedad civil que acompañan el caso (la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado).

Tercero, el estudio implicó un análisis sistemático de la copiosa documentación producida por la Corte en el seguimiento del caso, así como los numerosos informes y publicaciones elaborados por las entidades públicas y por las organizaciones de la sociedad civil en respuesta a peticiones de información de la Corte a lo largo de los seis años de seguimiento de la sentencia.

Cuarto, analizamos las cifras y los indicadores producidos por los diferentes actores del caso para medir la evolución de la situación de la población desplazada, a la luz de los parámetros establecidos por la Corte en la T-025 y los autos posteriores. Para este componente cuantitativo fueron especialmente útiles los datos de las encuestas nacionales de verificación del nivel de goce efectivo de derechos de la población desplazada, hechas en 2007 y 2008 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado y la Universidad Nacional (Comisión de Seguimiento 2008a, 2009).

Finalmente, dado nuestro interés en examinar los efectos simbólicos e indirectos a la par con los instrumentales y directos, el estudio incluyó un conteo y un análisis de contenido

sistemáticos de las notas de prensa sobre el desplazamiento publicadas en el periodo comprendido entre los años 2000 y 2009, en los dos medios escritos de mayor difusión nacional (el diario *El Tiempo* y la revista *Semana*).⁶ El lapso de observación fue escogido para que el momento de expedición de la sentencia estuviese ubicado hacia la mitad del periodo, de tal forma que fuera posible comparar el volumen y el contenido del cubrimiento de prensa antes y después del fallo y, así, evaluar el posible impacto de éste sobre la forma como los medios y los formadores de opinión tratan el tema del desplazamiento.

En suma, al aplicar esta aproximación teórica y metodológica al análisis de la sentencia T-025, nos proponemos expandir la discusión sobre el activismo judicial y la aplicación de los derechos de dos formas. Por un lado, buscamos ampliar la literatura internacional sobre la judicialización de la política y el uso del derecho por parte de los movimientos sociales, bibliografía que —como lo muestra el rápido panorama dibujado en esta sección— se concentra en la realidad legal y social estadounidense (y, en menor medida, europea).⁷ Como se muestra en otro lugar (Rodríguez Garavito, en prensa), la discusión de la bibliografía del Norte global a la luz los contextos sociojurídicos del Sur abre nuevas posibilidades analíticas en los dos contextos, y revela tanto el potencial como las limitaciones de la literatura existente.⁸

Por otro lado, este enfoque busca impulsar los estudios sobre el impacto del activismo judicial y sobre la implementación

6 Como se explica más adelante, el análisis de prensa comprendió tanto las noticias como las columnas de opinión. Además del criterio de difusión e impacto, los dos medios fueron escogidos por ser los únicos que cuentan con bases de datos sistemáticas y accesibles para todos los años del periodo escogido. Reconocemos agradecidos el excelente trabajo de Magnolia Prada en este componente de la investigación.

7 Un balance sistemático de esta bibliografía, que confirma ese énfasis geográfico, se encuentra en McCann (2006). Una excepción notable a esta tendencia es el trabajo de Uprimny y García (2004).

8 Para una propuesta más amplia de diálogo internacional de los estudios sobre derecho y cambio social, véase Santos y Rodríguez Garavito (2007).

de las sentencias en países de América Latina y otras partes del mundo en los que los tribunales han adquirido un lugar protagónico en la protección de los derechos. En este sentido, se une a una bibliografía aún muy escasa sobre el tema (véase Uprimny y García 2004). El aporte más sistemático a esta línea de investigación es el trabajo coordinado por Gauri y Brinks (2008a) sobre la ejecución de fallos sobre derechos sociales en Brasil, India, Sudáfrica, Nigeria e Indonesia. Aunque este libro discute y toma algunos elementos de este valioso aporte, va más allá de él al examinar un conjunto más amplio de efectos (incluyendo los simbólicos, que reciben poca atención en los casos compilados por Gauri y Brinks), y complementar su estrategia analítica —basada en estudios nacionales panorámicos de la jurisprudencia sobre derechos sociales— con una estrategia de estudio detenido de un caso, que permite sacar a la luz detalles empíricos y elementos analíticos que escapan a los sondeos nacionales.

Sin embargo, como se mencionó, la propuesta de examinar la implementación de los fallos no se limita a ampliar el debate de la sociología jurídica sobre los efectos del activismo judicial. El énfasis que proponemos implica también un giro analítico más amplio en un debate central en el derecho constitucional comparado y la teoría política: la discusión sobre la naturaleza, la legitimidad y la utilidad de la intervención de los jueces en la solución de problemas sociales estructurales, como los que están en juego en los casos sobre derechos sociales. Dedicamos el resto de este capítulo a esbozar esta controversia más general, y a fijar la posición y los argumentos que surgen del análisis del caso T-025. Para ilustrar la discusión y los argumentos, presentamos a lo largo de la sección los hechos centrales del caso.

El derecho constitucional como imaginación institucional: el punto ciego en los debates sobre litigio estructural y activismo judicial

El problema del esencialismo de los derechos

No es casual la omisión del tema de la ejecución y el impacto de las sentencias en la bibliografía sobre los derechos. Por el contrario, tiene raíces profundas en la visión del papel del derecho y la decisión judicial que predominan en la teoría jurídica y la teoría constitucional (incluso en sus versiones más garantistas y progresistas).

En esa visión, como lo sostiene Levinson (1999), la tarea del jurista consiste en establecer si el derecho y los derechos han sido violados en una circunstancia específica. Tanto los abogados como los jueces cumplen esta tarea. La diferencia entre ellos es que mientras los primeros defienden una posición y, desde ella, argumentan que la ley ha sido vulnerada o no, los segundos deciden con autoridad si ha existido la violación. Por tanto, según lo enseñan los manuales jurídicos de todas las tendencias ideológicas, el momento jurídico por excelencia es el de la *declaración* de la existencia o ausencia de una violación del derecho y los derechos. De hecho, toda la doctrina jurídica y los métodos de interpretación legales están encaminados a esclarecer si, en un caso concreto, se ha vulnerado un derecho, y a establecer si alguien es responsable por esa vulneración.

El problema con este “esencialismo de los derechos” (Levinson 1999) es que subordina o relega al olvido la otra función central del derecho: la fijación de los *remedios* para la violación de la ley y los derechos. Dado que la visión dominante considera que se trata de una tarea extrajurídica que compete a otros (la administración pública, las autoridades de policía, etc.), los abogados y los jueces no son entrenados para diseñar medidas eficaces que garanticen el cumplimiento de las decisiones judiciales. Como argumenta Unger (1996) en su crítica certera a esta visión, el resultado es que la teoría y la práctica del derecho (tanto en las versiones formalistas como en las an-

tiformalistas) han abandonado la tarea de pensar las medidas apropiadas para restablecer el derecho, tanto en el corto como en el largo plazo. En términos más generales, la consecuencia ha sido que el derecho ha dejado de servir como fuente de “imaginación institucional”, de la que surjan propuestas de arreglos institucionales que sean más promisorios que las existentes para hacer realidad la promesa transformadora que albergan el derecho y los derechos (Unger 1996).

Un grupo creciente de trabajos sobre el litigio de derechos humanos y el activismo judicial han formulado críticas al esencialismo de los derechos, y tomado el giro hacia la reflexión sobre los remedios y los diseños institucionales. En América Latina, los estudios de este tipo han estudiado casos estructurales prominentes como *Verbitsky* y *Riachuelo* en Argentina (Abramovich y Pautassi 2009; Bergallo 2005; CELS 2008; Curtis 2009; Filippini 2005; Fairstein, Kletzel y García 2010), y los casos de la Corte Constitucional colombiana sobre “estado de cosas inconstitucional” (Rodríguez Garavito 2009c, en prensa) y, en general, los casos sobre derechos que involucran a los jueces en problemas estructurales de políticas públicas. En Estados Unidos, una tendencia similar ha dado lugar a propuestas para recuperar el papel del derecho y los jueces en la transformación de las instituciones y prácticas sociales, que han reevaluado la tradición del litigio de interés público, los remedios estructurales y la intervención de las cortes en las políticas públicas (Balkin y Siegel 2009; Sabel y Simon 2004; Unger 1996).

El ímpetu para el resurgimiento de este tipo de estudios ha provenido, en buena parte, de las innovaciones del constitucionalismo del Sur global. La movilización social y la jurisprudencia sobre derechos humanos en países como Sudáfrica e India han sido especialmente influyentes, como lo muestran el interés por el estudio y el trasplante de esas innovaciones al constitucionalismo y la teoría constitucional estadounidenses y europeas (Michaelman 2009, Sunstein 2004; Dixon 2007; Fredman 2008).

Este libro se inserta en ese diálogo transnacional, y le aporta los elementos empíricos y analíticos que resultan del estudio

de caso de la T-025. En esta sección emprendemos esta tarea en dos pasos. Primero, señalamos las críticas tradicionales al activismo judicial sobre los derechos. Enseguida, exponemos las respuestas que han dado a ellas los defensores del nuevo litigio estructural, y de la revitalización y revisión del activismo judicial. Al hacerlo, resaltamos la conexión entre esas respuestas y los argumentos que resultan del estudio de caso.

Las críticas contra las intervenciones judiciales estructurales y el surgimiento del nuevo activismo judicial

Los recientes esfuerzos por reivindicar el rol de los jueces en las políticas públicas han surgido, en buena parte, como respuesta a las críticas que influyentes sectores jurídicos y políticos han formulado contra el activismo judicial favorable a los derechos. Las críticas han surgido en círculos académicos y políticos muy diversos. Algunas han provenido de académicos progresistas y favorables a la realización de los derechos constitucionales, pero preocupados por sus posibles efectos antidemocráticos (Tushnet 2008; Waldron 2001). Otras han venido de juristas y economistas que defienden una visión restrictiva del derecho y los derechos, y que han dirigido sus argumentos críticos contra la justiciabilidad de los derechos constitucionales y del cambio social por vía judicial, como lo muestra la historia del movimiento jurídico conservador estadounidense de las últimas dos décadas (Teles 2008), o las mencionadas críticas de abogados y economistas al activismo de la Corte Constitucional en Colombia.

Para los efectos de este libro, interesa resaltar dos señalamientos que son recurrentes en las críticas de estas diferentes tendencias: el argumento del carácter antidemocrático del activismo judicial y el argumento de la incapacidad de las cortes para impulsar transformaciones estructurales como las exigidas por la realización de los derechos humanos, especialmente los derechos sociales.⁹

⁹ Dado el propósito específico de esta sección, no exploramos

Aunque usualmente es tratado como si fuese uno sólo, el primer argumento comprende, en realidad, dos críticas distintas. De un lado, la objeción tradicional al activismo judicial se concentra en el *origen* no democrático de los jueces. De acuerdo con ella, los jueces, al no ser elegidos popularmente e interferir en asuntos de políticas públicas que competen órganos que sí lo son (por ejemplo, el Congreso o la Presidencia), erosionan los dos pilares de la democracia: la legitimidad basada en elecciones y la separación de poderes que está edificada sobre ella. La crítica ha sido complementada con un argumento de rendición de cuentas (*accountability*): dado que la gestión de los jueces no está sometida al control ciudadano mediante nuevas elecciones que premien o castiguen con el voto su desempeño, los jueces activistas estarían asumiendo un poder considerable sin tener que rendir cuentas sobre cómo lo ejercen.

De otro lado, algunos críticos se centran en los posibles *efectos* antidemocráticos del activismo judicial. La versión convencional de este argumento es la que señala que la intervención de los jueces puede terminar sustituyendo el debate público y la movilización social como canales de solución de controversias y toma de decisiones democráticas (Rosenberg 1991). Una variación reciente e influyente de este argumento, basada en estudios empíricos del activismo judicial en el Norte global, sostiene que la “juristocracia” es, en realidad, una estrategia de un sector de la élite para hacerse con nichos de poder (los tribunales constitucionales, las facultades de derecho, etc.) que están protegidos de la competencia electoral (Hirschl 2004).

El segundo argumento central contra el activismo judicial sostiene que, incluso si tuviesen legitimidad democrática, “las cortes no cuentan con las herramientas para desarrollar políticas públicas apropiadas e implementar las sentencias que or-

sistemáticamente estos argumentos ni la diversidad de posturas académicas y políticas desde las cuales son formulados. Para síntesis recientes de la inmensa bibliografía sobre este tema, véanse Tushnet (2008) y Fredman (2008). En relación con los derechos sociales, véanse Abramovich y Courtis (2002) y Courtis (2009).

denen reformas sociales significativas” (Rosenberg 1991: 21). Por diseño institucional, las cortes se ocupan generalmente de casos individuales, tienen conocimientos limitados sobre asuntos de política pública y dependen de las otras ramas del poder estatal para hacer cumplir sus fallos. Por tanto, según esta crítica, carecen de la visión de conjunto, la planeación a largo plazo, la información técnica y el poder coercitivo para resolver problemas colectivos.

El blanco favorito de estas críticas fueron los fallos altamente activistas de jueces constitucionales de diferentes partes del mundo que acometieron reformas detalladas de instituciones complejas, y que tuvieron resultados ambiguos. En Colombia, por ejemplo, los casos estructurales que corrieron esta suerte incluyen el intento de la Corte Constitucional por impulsar la reforma del sistema carcelario,¹⁰ así como su decisión de declarar inconstitucional el sistema de financiación de vivienda y su orden de sustituirlo por uno nuevo, cuyos parámetros ella misma definió.¹¹ En Estados Unidos, fallos igualmente ambiciosos y polémicos ordenaron reformas estructurales en el sistema educativo, de vivienda y de prisiones, entre otros (Feeley y Rubin 1999). En ambos contextos, aunque los fallos provocaron una reacción airada de los críticos de las cortes, estudios empíricos de impacto han mostrado que sus efectos fueron limitados debido al intento contradictorio de las cortes de dictar órdenes muy detalladas y rígidas, por un lado, sin establecer mecanismos viables y eficaces de seguimiento de sus fallos, por el otro (Feeley y Rubin 1999; Rodríguez Garavito, en prensa).

A pesar de que las consecuencias de los fallos fueron menos profundas de lo que se pensaba, las críticas han hecho mella

10 Corte Constitucional, sentencia T-153 de 1998. Este fue uno de los primeros casos en los que la Corte aplicó la figura del “estado de cosas inconstitucional” y dictó órdenes complejas para solucionarlo. Sin embargo, la falta de un mecanismo de seguimiento como el utilizado en el caso T-025 hizo que, en últimas, el fallo tuviera sólo efectos temporales y limitados.

11 Corte Constitucional, sentencia C-700 de 1999.

y han puesto a la defensiva a los jueces activistas y a los litigantes de derechos humanos. El balance de esa primera ola de activismo detallado y directo ha sido insatisfactorio, entonces, tanto para sus defensores como para sus detractores.

Contra el telón de fondo de este cuestionamiento del activismo judicial (y de la evidencia empírica de los estudios sociojurídicos de impacto reseñados en la sección anterior), han surgido los recientes intentos por repensar la justificación, el procedimiento y los efectos de los fallos estructurales. En las siguientes tres secciones nos ocupamos de estos temas, respectivamente, a la luz de las lecciones del caso T-025.

El bloqueo institucional y la justificación del activismo judicial en las “democracias realmente existentes”

Los defensores contemporáneos del activismo judicial tienden a aceptar la crítica del riesgo antidemocrático de la intervención de los jueces en asuntos de políticas públicas (véase Gargarella 2007). Su respuesta no ha sido, sin embargo, el abandono de la concepción del derecho como catalizador del cambio social, sino una reformulación de la justificación y los mecanismos de intervenciones judiciales que pretenden profundizar, antes que erosionar, la democracia.

Frente a la crítica del origen no democrático de los jueces, el nuevo activismo judicial responde, a su vez, con una crítica a la concepción idealizada y limitada de la democracia que subyace a aquélla. En efecto, los defensores del pasivismo de los jueces asumen que, al contrario del poder judicial, las otras ramas del poder público gozan de legitimidad democrática y están sujetas a mecanismos democráticos de rendición de cuentas (*accountability*).

La práctica política e institucional, sin embargo, pone en tela de juicio este presupuesto. Basta repasar las noticias sobre los escándalos de tráfico de influencias (legales e ilegales) en los parlamentos, o de los intentos presidenciales por manipular las reglas constitucionales en beneficio propio (por ejemplo, con el fin de perpetuarse en el poder o emprender

aventuras bélicas), para desvirtuar la visión idealizada de los órganos de elección popular que tienden a abrazar los críticos del activismo judicial.¹² La legitimidad de la “democracia realmente existente” —por parafrasear un concepto de la Guerra Fría— es mucho más compleja y problemática de lo que sugieren los críticos.

A las dificultades prácticas se suman problemas de diseño institucional. Como lo ha mostrado O’Donnell (2008), los canales tradicionales de rendición de cuentas —el mecanismo “vertical” del voto, mediante el cual los electores controlan a los funcionarios elegidos— son demasiado esporádicos y manipulables como para garantizar, por sí mismos, la vigencia del orden democrático y los derechos constitucionales. Para el mantenimiento de la democracia y el Estado de derecho, son igualmente importantes los mecanismos “horizontales” de rendición de cuentas, que suponen “la existencia de agencias estatales que tienen la autoridad legal y están dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones legales e *impeachment*, en relación con actuaciones u omisiones de otros funcionarios o instituciones del Estado que pueden [...] ser calificados como ilícitos” (O’Donnell 2008: 38).¹³ Se trata, entonces, del control *entre* entidades estatales, como el que ejercen las cortes frente al Ejecutivo y el Legislativo.

12 Para limitarnos al país de nuestro estudio de caso, un informe sobre el Congreso colombiano constató que el 40% de los parlamentarios habían sido investigados, se encontraban en juicio o habían perdido sus curules por acusaciones de vínculos con grupos paramilitares (Semana 2009). Por su lado, el Presidente de la República —como lo han hecho en las últimas décadas otros gobernantes latinoamericanos—, impulsó una reforma constitucional exitosa para hacerse reelegir. La situación de Colombia dista de ser excepcional en el contexto regional y, de hecho, los datos sobre juicios a congresistas reflejan la relativa solidez e independencia de su poder judicial. Y, por supuesto, la injerencia de dineros privados en la política mediante el lobby y múltiples canales de corrupción no es un mal exclusivo de América Latina o del Sur global.

13 O’Donnell agrega un tercer tipo de rendición de cuentas o *accountability*: la societal, que consiste en el control de la gestión de los poderes públicos mediante la movilización colectiva de sectores sociales.

Esta dimensión de la democracia exige de las cortes precisamente el tipo de actuación que los críticos condenan, incluyendo la intervención judicial para hacer valer los derechos, frente a las acciones u omisiones de la administración pública o el Legislativo. Especialmente en burocracias complejas como las del Estado democrático contemporáneo, la transparencia y la responsabilidad de los poderes públicos frente a los ciudadanos no pueden ser garantizadas sólo mediante el mecanismo de las elecciones. Como lo sostienen Sabel y Simon en una de las defensas más influyentes del nuevo activismo judicial, “el litigio de derecho público rechaza la idea de que la rendición de cuentas puede darse por descontada por el sólo hecho de que una entidad estatal está inserta en una estructura administrativa más amplia que está formalmente encabezada por un funcionario elegido popularmente. Semejante supuesto convertiría la doctrina de separación de poderes en una formalidad vacía” (Sabel y Simon 2004: 1094).

El nuevo activismo judicial, por tanto, parte de la constatación de situaciones recurrentes de bloqueo institucional o político que impiden la realización de los derechos. En estos casos, frecuentes en las democracias contemporáneas, la judicatura, aunque no sea la instancia ideal o esté dotada de todas las herramientas para cumplir la tarea, aparece como el único órgano del Estado con la independencia y el poder para sacudir semejante estancamiento. En suma, si el activismo judicial opera en las circunstancias y mediante los mecanismos adecuados, sus efectos, en lugar de ser antidemocráticos, son dinamizadores y promotores de la democracia.

¿Cuáles son esas circunstancias y esos mecanismos? Veamos unos y otros a la luz de la evidencia de la sentencia T-025.

Los bloqueos democráticos y los derechos desestabilizadores: las condiciones del litigio estructural y su función de desbloqueo institucional

Es llamativo que la Corte Constitucional colombiana, al determinar las situaciones que justifican su intervención a través de

fallos estructurales, haya llegado a una definición del “estado de cosas inconstitucional” (ECI) muy similar a la definición de casos estructurales utilizada por los proponentes del nuevo activismo judicial en el derecho constitucional comparado. En efecto, al tiempo que la Corte dictaba la sentencia que sistematizaba la doctrina del ECI (la T-025 de 2004), autores como Sabel y Simon (2004) desencadenaban la ola actual de estudios sobre el litigio estructural en el derecho comparado. La convergencia entre estos dos procesos es particularmente impactante si se tiene en cuenta que, como lo comentaron en nuestras entrevistas los miembros del despacho que elaboró la ponencia de la T-025,¹⁴ la Corte no estaba al tanto de ese debate internacional y, de hecho, ha continuado impulsando su jurisprudencia estructural sin referencia a él.

Tanto en la doctrina del ECI como en la discusión comparada, los casos estructurales están marcados por 1) una situación de fracaso generalizado de las políticas públicas y de violación reiterada y masiva de derechos, y 2) un bloqueo del proceso político o institucional que parece inmune a los mecanismos de ajuste y corrección convencionales de las políticas públicas (Corte Constitucional 2004; Sabel y Simon 2004: 1062). Mientras que el primer rasgo tiene que ver con la ausencia de *resultados* mínimamente aceptables de las políticas públicas, el segundo atañe a fallas sistemáticas en el *proceso* de políticas públicas que contribuye a esos resultados. Veamos cada factor y su presencia en el litigio constitucional de la T-025.

*El fracaso de la política pública
y la violación masiva y reiterada de derechos*

Uno de los hallazgos más impactantes de los estudios sobre casos estructurales es que, con frecuencia, la violación masiva de derechos se debe no tanto a la insuficiencia de las políticas

14 Entrevista con Manuel José Cepeda (Magistrado), Bogotá, junio de 2008; entrevista con Clara Elena Reales (Magistrada Auxiliar), Bogotá, diciembre de 2008; entrevista con Aquiles Arrieta (Magistrado Auxiliar), Bogotá, julio de 2009.

públicas, sino a la realidad, aún más grave, de la *ausencia* total de políticas públicas que merezcan ese nombre. Como lo anotaban Sabel y Simon:

es impresionante constatar que muy rara vez las prácticas denunciadas por los litigantes [de casos estructurales] resultan, en absoluto, de la acción de alguna autoridad. Lo más común es que la situación sea consecuencia de la renuencia o de intentos fracasados de crear una política pública. El componente más característico de los fallos estructurales es la exigencia a los demandados para que simplemente promulguen *alguna* política, a menudo con condiciones mínimas o incontrovertibles sobre qué tipo de política debe ser (Sabel y Simon 2004: 1092) (Énfasis agregado).

La situación de la atención a la población desplazada antes de la sentencia T-025 se acercaba mucho a este escenario. Aunque existía un marco jurídico y unos documentos preliminares de política que regulaban el tema, en la práctica éstos se quedaban en el papel.

En efecto, siete años antes de la T-025, la Ley 387 de 1997 había contemplado medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización económica de la población desplazada. Con base en ella, el Gobierno —a través del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes)— había expedido un documento (el Conpes 3057 de 1999) con un “plan de acción para la prevención y atención del desplazamiento forzado”.¹⁵ Además, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), establecido por la mencionada Ley 387, existía sobre el papel como un conjunto de entidades públicas y privadas destinadas a atender a la población desplazada. Y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU, más conocidos como los Principios Deng, habían sido reconocidos como obligatorios por la Corte Constitucional, como parte del bloque de constitucionalidad.¹⁶

15 El Conpes había dictado otros tres documentos de política sobre el tema, relacionados con aspectos específicos del desplazamiento: el 2804 de 1995, el 2924 de 1997 y el 3115 de 2001.

16 Véanse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-

Sin embargo, tanto funcionarios públicos como miembros de ONG que han litigado el caso reconocen que el grado de ineficacia de estos documentos era tal que no equivalían a una política pública operante. Así lo dice, por ejemplo, el director de Codhes, una de las primeras ONG que se involucraron en el tema del desplazamiento en Colombia:

Los procesos de política pública preexistentes a la sentencia T-025 eran absolutamente precarios. ...Hasta ese momento había documentos Conpes, y cosas así muy genéricas, [pero] no había una política pública.

Digamos que buena parte de las políticas que hoy existen son gracias a esa sentencia. La ley 387 fue la base para reconocer el desplazamiento por parte de Estado, pero evidentemente el salto cualitativo más importante que se ha dado en la política pública es la sentencia [...] Casi no hay un programa importante hoy que no sea producto de la sentencia T-025, por el hecho que antes de la sentencia T-025 solo había una atención parcial de ayuda humanitaria.¹⁷

De forma similar, la funcionaria del Departamento Nacional de Planeación que por más de diez años ha estado encargada del tema, anotó:

Cuando llega la sentencia T-025 aquí a Planeación Nacional en febrero de 2004, para ser sincera, el tema de desplazamiento era un tema que no tenía mucha trascendencia; era un tema más de Planeación Nacional. Unos tres o cuatro [documentos Conpes de política pública] ya se habían formulado, [pero eran] documentos que no eran vinculantes [...] Para ser sincera, el Consejo [de Atención Integral a la Población Desplazada¹⁸] ni se reunía.¹⁹

1150 y T-1635 de 2000.

17 Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 de diciembre de 2008.

18 El Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) está integrado por: la Presidencia de la República; la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; el Ministerio del Interior y de Justicia; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Departamento Nacional de Planeación; la Defensoría del Pueblo; el Alto Comisionado para la Paz, y la Vicepresidencia de la República.

19 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacio-

Los efectos de este vacío de políticas públicas fueron constatados por la Corte en el fallo, a partir de la información remitida por las propias entidades estatales encargadas de hacer cumplir las normas de atención a la población desplazada. Aunque los datos eran fragmentarios —precisamente por la falta de mecanismos serios de seguimiento a los programas sobre desplazamiento—, mostraban que los resultados habían sido pobrísimos. Un pasaje de la T-025 permite hacerse una idea de la situación:

[...] [L]os estudios de la propia Red de Solidaridad Social [reconocen que] el 61% de la población desplazada no recibió ayuda del gobierno en el periodo comprendido entre enero de 2000 y junio de 2001. Igualmente, sólo el 30 % de las personas que se desplazaron individualmente o en grupos pequeños recibieron asistencia gubernamental en los primeros once meses del gobierno actual.

Los niveles de cobertura de todos los componentes de la política son insuficientes. La atención humanitaria de emergencia [...] entre 1998 y 2002 tuvo una cobertura del 43% de hogares desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social.

[...] Al analizar únicamente los casos de desplazamiento individual, se observa que los datos son peores. En este caso, la cobertura es del 33% de los desplazados registrados por la Red de Solidaridad Social, y del 15,32% de los reconocidos por Codhes.

Los resultados de los proyectos de generación de ingresos por cuenta propia son aún más bajos. Frente a la población desplazada registrada por la Red de Solidaridad Social la cobertura es del 19,5%.

[...] En el resto de los componentes, los resultados son inferiores. Por ejemplo, la Unidad Técnica Conjunta estima que en el periodo 1998-2002, los programas en materia de vivienda han cumplido solamente el 11,4% de las metas planteadas y se ha satisfecho el 3,7% de la demanda (Corte Constitucional 2004: 50).

En últimas, desde un punto de vista constitucional, un vacío de política pública de este tipo es relevante en la medida en que contribuya a perpetuar (o, incluso, profundizar) violaciones graves y reiteradas de derechos humanos. Desde la T-025, la Corte colombiana enmarcó en estos términos —de vulnera-

nal de Planeación, 9 de enero de 2009.

ción masiva de derechos — la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con las personas desplazadas por la violencia. De nuevo echando mano de la escasa información que existía sobre el tema en ese entonces, la Corte ilustró el panorama de los derechos de los desplazados:

El 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia. Igualmente, el 63,5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada, y el 49% no cuenta con servicios idóneos.

En cuanto a la situación alimentaria de la población desplazada, se concluye que la “brecha en calorías” de los hogares desplazados es del 57%, es decir, que sólo consumen el 43% de los niveles recomendados por el Programa Mundial de Alimentos. Igualmente se encontró que el 23% de los niños y niñas menores de seis años [que han sido] desplazados están por debajo del estándar alimenticio mínimo.

[...] En relación con el grado de acceso a la educación de la población escolar desplazada, se observa que el 25% de los niños y niñas entre 6 y 9 años no asiste a un establecimiento escolar, mientras que esta proporción para las personas entre 10 y 25 años es de 54%. Por último, en relación con la salud de las víctimas del desplazamiento forzado, la tasa de mortalidad para la generalidad de la población desplazada es 6 veces superior al promedio nacional (Corte Constitucional 2004: 45; notas de pie omitidas).

Este “enfoque de derechos” (según lo llamó la misma Corte) vendría a informar todo el proceso de seguimiento de la sentencia y se convertiría en la *lingua franca* de los actores públicos y privados que han participado en dicho proceso. Desde un comienzo, los indicadores de goce de derechos fueron el parámetro para constatar la existencia de la primera condición (de resultado) de un caso estructural, y la consecuente declaratoria de la existencia de un ECI. Veamos ahora la segunda condición, relacionada con el proceso de políticas públicas.

*Las fallas sistémicas de políticas públicas
y el bloqueo institucional*

La situación antes de la T-025

En la sentencia, la Corte muestra que esta situación de violación de derechos estaba acompañada (y agravada) por fallas

estructurales en la actuación del Estado. Entre las falencias a las que la Corte dedica mayor atención se encuentran i) las prolongadas omisiones de las autoridades competentes en la implementación de las leyes y documentos de política sobre el tema; ii) las prácticas estatales inconstitucionales, como la política de restringir la atención a los desplazados a la ayuda humanitaria de emergencia; iii) la falta de medidas administrativas, legislativas o presupuestales requeridas para atender el problema, tales como la apropiación de fondos suficientes para proteger los derechos de la población desplazada, y iv) la falta de intervención y coordinación de las múltiples entidades relevantes, desde las del orden nacional agrupadas en el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD) hasta las entidades territoriales de los niveles departamental y municipal.

Pero la Corte fue más allá. De hecho, hizo una larga lista de fallas estatales que se convirtió en la vara con la cual midió posteriormente el avance del Estado en la atención a los desplazados. Para ello, combinó el aparato conceptual de los derechos humanos con el de las políticas públicas, como lo muestra el hecho de haber clasificado las fallas bajo las categorías clásicas del ciclo de políticas públicas, esto es, diseño, implementación y evaluación. A estas categorías agrega una igualmente importante — la asignación de recursos para cumplir con las metas de política pública — que había preocupado a la Corte desde las primeras sentencias sobre ECI.²⁰ El cuadro 2 presenta una síntesis de las fallas detectadas por la Corte con base en estas categorías.

Además de las múltiples fallas en estos cuatro componentes centrales de las políticas públicas, la Corte advirtió un vacío estructural común a todos ellos: la falta de *coordinación* entre un sinnúmero de entidades estatales que tenían roles y programas que se sobreponían y que difuminaban la responsabilidad

20 Véase, por ejemplo, el fallo SU-090 de 2000.

CUADRO 2. Fallas de proceso en las políticas públicas sobre la población desplazada

Fallas en etapas del ciclo de políticas públicas	Diseño y desarrollo de la política pública	No existe plan de acción actualizado sobre el funcionamiento del SNAIPD, que permita una mirada integral a la política.
		No se han fijado metas e indicadores que permitan detectar si los fines de las políticas se han cumplido.
		La asignación de funciones y responsabilidades es difusa.
		Algunos elementos fundamentales de las políticas son inexistentes o insuficientes: i) no existen plazos para el cumplimiento de los objetivos, ii) no se señala un nivel necesario de apropiaciones, iii) no se prevé el equipo humano necesario para la implementación de las políticas, y iv) no se disponen los recursos administrativos idóneos para la ejecución de políticas.
		Varias de las políticas de atención no han sido suficientemente desarrolladas, particularmente en relación con i) la participación de la población desplazada (PD) en el diseño y la ejecución de las políticas; ii) la información oportuna y completa para la PD sobre sus derechos, las instituciones responsables de prestarlos y los mecanismos para exigirlos; iii) el manejo ordenado de recursos provenientes de la cooperación internacional; iv) las políticas tendientes a buscar mayor conciencia y compromiso de la población civil no desplazada; v) programas de preparación para los funcionarios, y vi) reglamentación sobre acceso a la oferta institucional de la PD más vulnerable.
		Los tiempos previstos para la atención humanitaria de emergencia son demasiado rígidos.
		No es clara la asignación de funciones en los proyectos productivos urbanos y en la adjudicación de tierras.

Fallas en etapas del ciclo de políticas públicas	Implementación de la política pública	Son insuficientes las acciones por parte de las entidades a las cuales se han asignado funciones (p. ej. algunas entidades del SNAIPD no han creado programas especiales para la PD, otros no asignan los recursos financieros o humanos necesarios).
		Los medios utilizados para alcanzar los fines de las políticas no son idóneos (p. ej. para acceder a algunos programas ofrecidos de estabilización socioeconómica la PD debía probar ser propietaria de vivienda o tierra en la cual desarrollaría el proyecto productivo).
		Existen demoras prolongadas y recurrentes en la prestación de servicios a la PD.
		Los trámites para la implementación de la política son excesivamente rígidos (p. ej. los trámites de contratación).
Fallas en etapas del ciclo de políticas públicas	Seguimiento y evaluación de política pública	Algunos trámites y mecanismos de implementación han sido contra-productivos (p. ej. en salud, la Circular 042 de 2002, que buscaba evitar duplicidad de pagos generó una barrera en el acceso a la salud).
		Existen fallas en los sistemas de información, en particular: i) persiste el subregistro de la PD; ii) el Sistema Único de Registro (SUR) no incluye datos sobre ayudas que no son entregadas por Acción Social; iii) no se recogen datos sobre variables de género, edad, raza, etnia, etc.); iv) no existen datos sobre tierras abandonadas por la PD, y v) faltan datos sobre las posibilidades de generación autónoma de ingresos de la PD.
		No existen sistemas de evaluación de la política.
Fallas en la asignación de recursos		Los montos asignados son insuficientes para: i) satisfacer la demanda de la PD, ii) proteger los derechos de la PD, y iii) desarrollar las políticas establecidas en la Ley y en los documentos Conpes.

FUENTE: Rodríguez Garavito (2009c), a partir del fallo T-025 de 2004 (sección 6.3.1.).

y la eficiencia de las políticas públicas sobre el tema. Por un lado, la Corte estableció vacíos en la asignación de funciones y responsabilidades de las distintas instituciones que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD). Por otro lado, constató la duplicación de funciones entre las entidades nacionales y las entidades locales.

Las entrevistas con actores del caso ilustran esta situación de descoordinación estructural. En este sentido, es representativa la observación de un funcionario del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

Antes [de la sentencia y el proceso de seguimiento], por la tradición administrativa que se tenía en el Estado, por la independencia de cada uno [de los ministerios] [...], se manejaba el tema del desplazamiento muy desarticuladamente. Entonces, difícilmente se encontraba que para responder a una población objetivo con una dificultad se metieran todos los productos de la oferta institucional en una bolsa. Cada uno lo ofertaba por su lado, se atendía separadamente.²¹

Este diagnóstico llevó a la Corte a asumir un rol activo en la promoción y coordinación de las políticas sobre el desplazamiento. Como lo mencionó un funcionario de Acnur que ha participado y seguido de cerca el proceso, “cuando se mete la Corte, dice ‘no señor acá tenemos que tener unas metas de corto, mediano y largo plazo, usted tiene que definir las, tiene que definir sus políticas, tiene que saber para dónde va’. Entonces eso cambia necesariamente la visión que pueda tener un diseñador y un implementador de política”.²²

La situación diagnosticada por la Corte ilustra los patrones de bloqueo institucional comunes a los casos estructurales. El bloqueo puede tener varios orígenes (Sabel y Simon 2004: 1064-65). Puede surgir de una situación de “dilema de prisionero”, como la evidente en la actuación del Estado colombiano antes de la T-025, en la que las entidades encargadas estaban enfra-

21 Entrevista con Luis Domingo Gómez, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, 13 de enero de 2009.

22 Entrevista con Andrés Celis, Oficial de Acnur, 17 de enero de 2008.

scadas en una maraña burocrática que no era óptima para ninguna de ellas, y que podía ser resuelta sólo mediante un esfuerzo explícito de coordinación general que ninguna de ellas podía emprender. El bloqueo también puede surgir cuando alguna entidad estatal o grupo social poderoso tiene “capturado” el proceso político o las políticas públicas sobre un tema, en detrimento de los intereses y derechos de grupos menos poderosos.

La T-025 ilustra un tercer factor de bloqueo institucional que es común en los casos estructurales en el Sur global, pero que permanece invisible en los estudios sobre el tema que se centran en la práctica jurídica e institucional de Europa o Estados Unidos (Sabel y Simon 2004; McCann 1994; Rosenberg 1991). Mientras que éstos se centran en fallas de coordinación o responsabilidad (*accountability*) de las instituciones, los problemas que derivan en litigios estructurales surgen, con frecuencia, de la falta de *capacidad* de las entidades estatales. En otras palabras, los estudios existentes dan por descontado que las instituciones tienen la infraestructura básica, los recursos y la capacidad técnica para atender el problema y, por tanto, ven las intervenciones judiciales como formas de afinar su funcionamiento y articulación con otras instituciones que también cuentan con esa capacidad. Pero un denominador común de los casos recientes de litigio estructural en América Latina y otras partes del Sur global (y también del Norte) es que surgen por la falta de capacidades básicas de las instituciones encargadas de la política pública sobre el tema. En términos de sociología del Estado (Mann 1993: 60) se trata, entonces, de ausencia de “poder infraestructural” de las instituciones para implementar eficazmente una política pública y llegar a todo el territorio nacional.

Como lo muestran tanto la T-025 como otros fallos prominentes de la ola reciente de litigio estructural (como los mencionados casos *Verbitsky* y *Riachuelo* en Argentina), las cortes han tenido que comenzar por promover procesos de fortalecimiento de la capacidad o el poder infraestructural de las instituciones relevantes. Contra los escépticos de la capacidad de las cortes, hay que recordar, entonces, que en las “democracias

realmente existentes” los problemas de capacidad institucional pueden ser endémicos también en la administración pública.

De ahí que, como veremos enseguida, parte del efecto de desbloqueo institucional generado por la sentencia haya consistido en incentivar la construcción de capacidades institucionales básicas, como el levantamiento de información, la apropiación de recursos y la articulación entre el Estado central y los gobiernos provinciales y locales. Todo esto dentro del contexto de un Estado que se caracteriza por una combinación singular de, por un lado, nichos de excelencia en algunos sectores de la burocracia nacional y, por otro lado, una marcada debilidad y captura institucional en otros sectores de esa burocracia y, sobre todo, de las administraciones provinciales y municipales.

El efecto desbloqueador

Llegamos, entonces, al primer efecto de la intervención judicial en casos estructurales: sacudir el aparato estatal que se encuentra enfrascado en alguna de las situaciones de estancamiento mencionadas. Se trata de una función desestabilizadora del derecho y los derechos: lo que se busca desestabilizar es precisamente el equilibrio institucional perverso que bloquea el funcionamiento de la democracia y el cumplimiento de los derechos. Estos “derechos desestabilizadores” (Unger 1987) justifican el activismo judicial estructural en la medida en que pretenden “estremecer y abrir las instituciones públicas que han tenido fallas crónicas en el cumplimiento de sus obligaciones y que se muestran impermeables a los mecanismos usuales de responsabilidad política (*accountability*)” (Sabel y Simon 2004: 1020).

El efecto desbloqueador opera mediante varios mecanismos.²³ Por ejemplo, la sola sentencia, al darle la razón a los demandantes y responsabilizar públicamente a las entidades estatales por violaciones graves de derechos, altera el balance de poder entre demandantes y demandados. En este nuevo terreno político, es probable que se abran nuevas posibilida-

23 Para un análisis detallado de este efecto, véase Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco (2009).

des de negociación, colaboración y discusión entre los actores del caso, que deriven en soluciones que habrían sido inviables bajo las condiciones del balance de poder previo al fallo. Por ejemplo, la Corte Constitucional —al condenar al Estado colombiano con la declaración del ECI y darle legitimidad a las ONG y organizaciones de desplazados como parte del proceso de seguimiento a la T-025— alteró el terreno político de la discusión sobre el desplazamiento y, al hacerlo, desencadenó procesos impensables antes de la sentencia (por ejemplo, la construcción conjunta, entre el Estado y las ONG, de indicadores de derechos de la población desplazada para evaluar la evolución de las políticas públicas).

Los mecanismos de desbloqueo son tan variados como las fallas estructurales de las políticas públicas. En general, las reacciones inmediatas del Estado a la T-025 muestran que la sentencia remeció, por lo menos parcialmente, la inercia institucional en temas como el presupuesto dedicado a la atención a los desplazados, la reactivación del inoperante sistema de coordinación interinstitucional, y la expedición de algunos programas de emergencia (*ver* capítulo 4).

Este efecto despertador de la durmiente burocracia estatal fue descrito por varios de los entrevistados. Una de las magistradas auxiliares del despacho de la Corte que hizo la ponencia de la T-025 comentó, por ejemplo, que inicialmente las entidades estatales intentaron mantener la inercia y prolongar el plazo para cumplir órdenes elementales de la sentencia, como la de calcular el monto que sería necesario para atender adecuadamente a la población desplazada. En un comienzo, entonces, la respuesta del Gobierno a la Corte fue “vamos a hacer un esfuerzo presupuestal pero necesitamos dos años para ver cuánto necesitamos. Entonces [en la Corte] dijimos no. No necesitan dos años, necesitan un mes [...] Y efectivamente en un mes salió [el cálculo de la cifra], de cinco billones [de pesos]”.²⁴

24 Para ser precisos, el presupuesto que el Gobierno calculó que sería necesario para cumplir con el fallo de la Corte y proteger los derechos de la población desplazada fue 4,7 billones de pesos.

Un comentario del funcionario de la Defensoría del Pueblo encargado del tema ilustra el mismo efecto sobre la burocracia estatal: “en reuniones preparatorias de las sesiones de seguimiento al cumplimiento de la sentencia, uno escucha funcionarios del orden nacional como del orden territorial que dicen que se tienen que apurar porque tienen sesión con la Corte, o porque se les va a vencer el plazo que la Corte expidió”.²⁵

En síntesis, como lo reconoció el editorial de un diario nacional en 2007, la sentencia “fue clave para dinamizar la actitud estatal. Autos periódicos del alto tribunal, que llegó a pedir a un juez abrir proceso por desacato contra funcionarios del Gobierno —y críticos informes de la Procuraduría, la Contraloría y la Defensoría sobre las falencias en la atención—, han mantenido la presión para que el Estado cumpla sus obligaciones”.²⁶

La inercia institucional y el efecto desbloqueador analizados en esta sección responden la pregunta sobre la *justificación* del activismo judicial estructural. En otras palabras, aportan argumentos para determinar *cuándo* procede este tipo de intervención de los jueces. Sin embargo, dejan en pie un interrogante igualmente importante sobre el procedimiento mediante el cual debe ser hecha la intervención para que sea a la vez eficaz y legítima en una democracia. A esta cuestión sobre el *cómo* de los fallos estructurales está dedicada la siguiente sección.

La implementación de los fallos a través de la jurisprudencia dialógica: la promoción de la democracia deliberativa y experimental

Capacidad, legitimidad y deliberación

Como se vio, las dos críticas clásicas contra el activismo judicial cuestionan la capacidad institucional y la legitimidad política

25 Entrevista con Hernando Toro, coordinador de la Oficina de Atención al Desplazamiento de la Defensoría del Pueblo, 22 de enero de 2009.

26 *El Tiempo*, “El año de los desplazados”, 8 de abril de 2007.

de las cortes para involucrarse en proyectos de transformación social. El estudio de la implementación de fallos estructurales contemporáneos, como el T-025, apunta a respuestas novedosas a dichas objeciones.

En relación con la pregunta por la capacidad, nuestro estudio de caso lleva a replantear sus términos: ¿capacidad para qué? Como se explica en otro lugar (Rodríguez Garavito, en prensa), detrás del argumento de autores como Rosenberg sobre la incapacidad de las cortes, es posible advertir dos supuestos controvertibles. Primero, Rosenberg y los críticos tienen en mente el tipo de activismo judicial que marcó la jurisprudencia estadounidense entre los años cincuenta y ochenta, caracterizado por fallos que ordenaban reformas muy detalladas de las políticas y las instituciones públicas. En este sentido, la capacidad a la que se refieren tiene que ver con la realización de este tipo de reformas desde las mismas cortes. En efecto, como lo muestran las muchas intervenciones judiciales que buscaron reformar el disfuncional sistema carcelario estadounidense, los jueces no sólo declararon que existía una violación estructural de los derechos de los detenidos, sino que intentaron enfrentarla mediante órdenes directas y minuciosas sobre asuntos tan específicos como el número de guardias que debían ser contratados, o los detalles del diseño de las instalaciones carcelarias (Feeley y Rubin 1998). Se trata del mismo tipo de activismo judicial reflejado en algunas sentencias de la Corte Constitucional colombiana de la década de los noventa, como el mencionado fallo C-700 de 1999, que no sólo declaró inconstitucional el sistema de financiación de vivienda sino que estableció los parámetros detallados de la nueva legislación que, de acuerdo con las órdenes de la Corte, debía ser expedida por el Congreso para reemplazar el sistema existente.

Segundo, cuando señalan la incapacidad de los jueces para hacer cumplir sus decisiones, los críticos dan por descontado que el proceso de ejecución de los fallos es el predominante en ese tipo de activismo judicial, en el que las cortes suelen enfrentarse, solitarias, a burocracias impermeables y resisten-

tes al cambio. Se trata de un proceso antagónico, cuyos participantes usualmente son sólo las cortes y las instituciones estatales relevantes. En esas condiciones, no sorprende que la capacidad de los jueces haya sido insuficiente para, por sí solos, hacer cumplir sus fallos. Sin embargo, es esa capacidad heroica la que autores como Rosenberg parecen echar de menos al criticar el activismo judicial.

Los escépticos de esta variante del activismo judicial no fueron los únicos en objetarlo. A pesar de su contribución al derecho constitucional (y a la garantía de los derechos sociales), ese tipo de intervención se topó con problemas de eficacia y legitimidad que lo hicieron blanco de críticas provenientes de defensores de un rol proactivo de los jueces en las democracias. En la práctica, las órdenes minuciosas y verticales generaron transformaciones mucho menos ambiciosas que las contempladas por las cortes, en buena medida por la resistencia y la inercia de las burocracias disfuncionales que eran las destinatarias de las órdenes.

Pero la opción de los jueces activistas por órdenes muy detalladas fue, en parte, responsable de la ineficacia de los fallos. Al definir desde la sentencia misma las reformas por implementar, las cortes se expusieron a acusaciones de usurpación de funciones de los otros poderes públicos y cerraron el paso a procesos públicos de deliberación que incluyeran al Estado y la sociedad civil —procesos que, además de tener un obvio beneficio democrático, tienen claras ventajas prácticas para la búsqueda de soluciones eficaces a problemas complejos de políticas públicas que las cortes (ni ningún otro poder público) tienen capacidad para encontrar por sí mismas—.

En parte por estas razones —y en parte por la oscilación del péndulo ideológico hacia el conservadurismo jurídico y político (en los años ochenta en Estados Unidos y parte de América Latina, y a finales de los años noventa en Colombia)—, el activismo vertical y minucioso de los jueces disminuyó en los países donde había tomado vuelo. Y no despegó nunca en aquéllos, como la mayor parte de los latinoamericanos, donde el formalismo jurídico había impedido su avance.

Estos motivos han convergido para alentar un nuevo tipo de activismo judicial, frente al cual las objeciones de Rosenberg y los críticos clásicos parecen mucho menos plausibles. Se trata de un “activismo dialógico”, que intenta responder dichas objeciones con mecanismos institucionales que se diferencian de los preferidos por el activismo que le precedió (Abramovich 2005; Bergallo 2005; Dixon 2007; Gauri y Brinks 2008b; Gargarella 2007; Sabel y Simon 2004).

Los fallos representativos del activismo dialógico comparten tres rasgos. Primero, las sentencias dialógicas tienden a dictar órdenes más abiertas que las del activismo clásico. En términos de los criterios de Tushnet (2008) para distinguir los remedios judiciales “fuertes” de los “débiles” —esto es, la amplitud, la obligatoriedad y la perentoriedad de las órdenes del fallo—, sus remedios tienden a ser más débiles. Las sentencias de la jurisprudencia dialógica tienden a abrir un proceso de seguimiento que alienta la discusión de alternativas de políticas públicas para solucionar el problema estructural detectado en el fallo. Los detalles de las políticas, por tanto, tienden a surgir en el transcurso del proceso de seguimiento, no en la sentencia misma. Con frecuencia, además, las órdenes de los fallos no implican obligaciones de resultado muy precisas, sino el deber de las autoridades públicas de diseñar e implementar políticas que avancen en la protección de los derechos vulnerados.

Segundo, la implementación de los fallos tiene lugar mediante mecanismos de seguimiento periódicos y públicos. Al mantener su competencia sobre el caso después de la sentencia, las cortes dialógicas suelen dictar nuevas decisiones a la luz de los avances y retrocesos del proceso, y alentar la discusión entre los actores del caso en audiencias públicas y deliberativas.

Tercero, por esa razón, los fallos dialógicos tienden a involucrar un espectro más amplio de actores sociales en ese proceso de seguimiento. Además de la misma corte y las entidades públicas destinatarias de las órdenes, la implementación involucra a todos aquéllos que, directa o indirectamente, son

afectados o tienen interés legítimo en el resultado del caso estructural. Esto incluye a las víctimas cuyos derechos han sido violados, las organizaciones de la sociedad civil relevantes, los organismos internacionales de derechos humanos y otros actores cuya participación resulte útil para la protección de los derechos objeto del caso, desde organizaciones de base hasta centros académicos.

Por supuesto, no todos los fallos del activismo contemporáneo, ni siquiera los explícitamente dialógicos, se ajustan a estas condiciones. Además, las decisiones de las cortes activistas varían mucho en la fortaleza o debilidad de los remedios que establecen. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Sudáfrica ha rehusado fijar plazos y condiciones estrictas para el cumplimiento de sus órdenes en casos icónicos como *Grootboom*²⁷ y *Treatment Action Campaign*.²⁸ Por el contrario, la Corte colombiana de la T-025, aunque ha tendido a dejar la definición de los detalles de las políticas al proceso de seguimiento, ha dictado decisiones y fijado plazos mucho más estrictos. En el medio se encuentran otros tribunales, como la Corte Suprema argentina en el mencionado caso *Verbistky*.

Estas variaciones prácticas no desvirtúan la utilidad del concepto de activismo dialógico que postulamos como tipo ideal weberiano para analizar las tendencias evidentes en fallos estructurales contemporáneos, caracterizados por los tres rasgos que señalamos. Además de su utilidad descriptiva, el concepto de activismo dialógico ha ido acumulando defensores por razones prescriptivas de teoría política y constitucional. A medio camino entre el activismo clásico y sus críticos, los defensores del activismo dialógico abogan por fallos judiciales que intervengan para declarar la violación de derechos,

27 *Government of the Republic of South Africa v. Grootboom*, 2000 (11) BCLR 1169 (CC) [declara la violación del derecho a la vivienda de habitantes de asentamientos informales en Ciudad del Cabo].

28 *Minister of Health and Others v. Treatment Action Campaign and Others*, 2002 (10) BCLR 1033 (CC) [declara la violación del derecho a la salud por obstáculos para el acceso de pacientes con VIH/Sida a un medicamento antirretroviral].

pero les dejen a los poderes democráticamente elegidos la responsabilidad de decidir cómo corregir la situación (Dixon 2007; Gargarella 2007). De esta forma, se lograría un punto medio entre el deber de proteger los derechos, de un lado, y el imperativo democrático de la separación de poderes y la deliberación sobre asuntos complejos de políticas públicas, del otro (Nino 1996).

En este sentido, el modelo preferido por la mayoría de los defensores del activismo dialógico parece acercarse a la solución intermedia de la Corte Constitucional de Sudáfrica, con su combinación de “derechos fuertes” reconocidos por sus sentencias, y “remedios débiles” que dejan la realización de esos derechos, en la práctica, al arbitrio del Gobierno y la legislatura (Dixon 2007; Tushnet 2008). En este modelo, el parlamento y, en menor medida, la administración pública parecerían ser los únicos espacios verdaderamente deliberativos en las democracias contemporáneas. En él, el activismo dialógico se limitaría a mantener las reglas de deliberación democrática (por ejemplo, invalidando leyes que no fueron objeto de deliberación juiciosa en el parlamento) y, en casos estructurales de violaciones de derechos, se limitaría a declarar la existencia de la violación y la responsabilidad estatal, y a remitir su solución a los poderes elegidos.

Nuestra posición es parcialmente distinta. El estudio de caso de la T-025 sugiere que esta visión se queda corta frente al potencial del activismo dialógico para promover la democracia deliberativa. En efecto, mientras que la literatura existente tiende a defender el pasivismo judicial en la etapa de implementación de los fallos, nuestro análisis sugiere que las cortes mismas pueden propiciar escenarios de deliberación eficaces que complementan, en lugar de reemplazar, los atrofiados espacios de los parlamentos de las “democracias realmente existentes”. A una conclusión similar han llegado los escasos estudios empíricos comparados sobre el impacto de la aplicación judicial de los derechos sociales, que muestran que los tribunales han ofrecido instancias adicionales de discusión

sobre las políticas sociales cuestionadas en los fallos (Brinks y Gauri 2008: 343).

El efecto deliberativo

Estas observaciones nos llevan a postular una segunda consecuencia del activismo estructural de tipo dialógico: el efecto deliberativo. En el capítulo 6 presentamos evidencia detallada sobre el contenido de este efecto. Para los propósitos específicos de este capítulo, nos limitamos a ilustrar brevemente la presencia de los tres rasgos señalados en el proceso iniciado por la T-025.

En primer lugar, en cuanto al grado de fortaleza de los remedios judiciales, la T-025 sigue el patrón del activismo dialógico al establecer obligaciones más generales y procedimentales que las de muchas sentencias activistas previas de la Corte Constitucional. Sin embargo, a diferencia de otros tribunales, el colombiano fijó plazos perentorios e identificó con precisión las entidades y los funcionarios responsables del cumplimiento de esas obligaciones.

La Corte dictó tres órdenes centrales:

1. *La creación de un plan de acción* para superar el estado de cosas inconstitucional, ante la ausencia de políticas públicas sobre el desplazamiento. El plan debía incluir la recolección y sistematización de información básica sobre la situación de la población desplazada; el cálculo del presupuesto que sería necesario para superar la situación crítica; la identificación de las fuentes potenciales de ese presupuesto; y la distribución del esfuerzo presupuestal entre el Estado central, los departamentos, los municipios y las entidades de cooperación internacional. Estas órdenes fueron dirigidas tanto a las entidades públicas nacionales encargadas de la política sobre desplazamiento, como a los gobiernos locales. La Corte fijó un exigente plazo de dos meses para el cumplimiento de esta orden.
2. *La realización de todos los esfuerzos posibles para conseguir el presupuesto requerido* a fin de atender a los desplazados, se-

gún el cálculo exigido al mismo Gobierno. Para el cumplimiento de esta orden se fijó un plazo de un año.

3. *La garantía del goce efectivo del contenido esencial de los derechos básicos de la población desplazada.* Con base en las obligaciones constitucionales e internacionales del Estado colombiano, la Corte estableció que esas garantías básicas son el derecho a la vida; el derecho a la dignidad y a la integridad personal; el derecho a la familia y la unidad familiar; el derecho a la subsistencia; el derecho a la salud básica; el derecho a la no discriminación; el derecho de los niños a la educación básica; el derecho a la asesoría para la estabilización económica y social; y el derecho a decidir libremente sobre el retorno al lugar de origen o la permanencia en el lugar de desplazamiento. Para el cumplimiento de estas obligaciones fijó un plazo de seis meses.

Como se ve, la Corte siguió un camino intermedio al definir la severidad de los remedios. Por un lado, la mayoría de sus órdenes fueron de medios, antes que de resultado: en lugar de fijar los detalles de las reformas, exigió al Gobierno diseñar un plan de acción para llevarlas a cabo. Por otro lado, estableció plazos perentorios y dictó un remedio fuerte, de resultado: la garantía eficaz de los derechos mínimos de las personas desplazadas.

A lo largo del proceso de seguimiento, el tribunal constitucional ha intentado sostener este difícil balance. Ha insistido en mantener el poder de decisión sobre las políticas en cabeza del Gobierno nacional pero, a medida que ha transcurrido el tiempo y ha aumentado la urgencia de la situación de los desplazados (especialmente de grupos vulnerables como los pueblos indígenas, los afrocolombianos, los menores de edad y las mujeres víctimas de violencia sexual), ha venido dictando un buen número de decisiones que fijan remedios fuertes, con obligaciones de resultado detalladas. Y los indicadores de goce efectivo de derechos surgidos del mismo proceso de seguimiento han sido utilizados por la Corte para hacer mediciones cada vez más estrictas de los resultados de la gestión del Gobierno.

El resultado ha sido una “hoja de ruta” fijada por la Corte al Gobierno, como lo resumió Acnur en un completo informe (Acnur 2007: 121). Esta conclusión es compartida por la subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, la entidad gubernamental encargada de coordinar la política sobre desplazamiento:

Lo que ha sido el punto realmente de esta sentencia ha sido el seguimiento porque la Corte en ese [proceso] ha empezado a delinear una ruta y ha acompañado al Gobierno en la delineación de esa ruta. Ese ha sido el aporte. No ha sido sólo “cumpla” y que el Gobierno verá qué hace, sino que también ha sido “cumpla pero creo que usted debería mirar estos parámetros para cumplir”. Eso no lo tiene ninguna sentencia.²⁹

En segundo lugar, la T-025 es una clara ilustración de los mecanismos que caracterizan el activismo dialógico. En efecto, entre febrero de 2004 y enero de 2010, la Corte dictó 84 decisiones (autos) para darle continuidad a las órdenes impartidas en la sentencia, solicitar informes y acciones concretas, hacer seguimientos puntuales y establecer indicadores de evaluación del grado de realización de los derechos de los desplazados. Los autos han sido acompañados de 14 audiencias abiertas en las que se han discutido aspectos centrales de la política sobre el tema, y se han rendido cuentas públicas del desempeño de las entidades estatales destinatarias de las órdenes de la Corte. A través de ellos, por ejemplo, se construyeron los mencionados indicadores de goce efectivo de derechos que resultaron de propuestas del Gobierno y la sociedad civil, y que se convirtieron en el parámetro consensual con el que se miden los avances y retrocesos en la situación de los desplazados.

Estas audiencias son la ilustración más clara del efecto deliberativo del activismo dialógico *en sede judicial*, que ha escapado a la mayor parte de los defensores de este tipo de intervención de las cortes que están inspirados en la democracia

29 Entrevista con Viviana Ferro, subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, 8 de enero de 2009.

deliberativa. La declaración de la citada funcionaria de Acción Social captó con claridad el funcionamiento y la importancia de este efecto:

Lo que ha hecho el Gobierno es que cuando no está de acuerdo con algo o cuando no lo entiende nos sentamos en audiencias con la Corte y discutimos en audiencias. Eso tampoco es normal y además algo adicional que entró a jugar fue la sociedad civil, con la entrada de la Comisión de Seguimiento de la sociedad civil por petición de la Corte Constitucional.³⁰

Como lo sugiere esta cita, la T-025 amplió el abanico de actores, públicos y privados, que participan en el proceso de discusión de políticas públicas sobre el desplazamiento. En efecto, como explicamos más adelante, uno de los resultados indirectos de las audiencias y el proceso de seguimiento ha sido la creación de un espacio social y político — que llamamos el “campo del desplazamiento” — en el que actores muy diversos (desde las organizaciones de desplazados y ONG hasta decenas de entidades estatales y organismos como Acnur) interactúan, colaboran y chocan a diario para definir las normas, las políticas y los programas sobre el desplazamiento en Colombia.

Para reforzar el efecto deliberativo, a lo largo del proceso de seguimiento la Corte ha insistido también en la participación de las organizaciones de desplazados en la implementación del fallo y en la formulación e implementación de políticas públicas. Este esfuerzo ha arrojado resultados mucho más modestos que el de incluir a ONG de derechos humanos, que sí se han convertido en actores centrales del campo del desplazamiento. Los espacios de participación para los desplazados creados como resultado de la sentencia (la Mesa Nacional y las mesas locales de población desplazada) son conocidos y utilizados por un sector minoritario de desplazados, y la gran mayoría de personas en esta condición no pertenece a ningún tipo de organización.

30 Entrevista con Viviana Ferro, subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, 8 de enero de 2009.

Como veremos en el capítulo 6, el escaso impacto del fallo sobre la participación de las personas afectadas directamente por el desplazamiento tiene causas muy diversas. En parte se debe a la fragmentación que, por definición, caracteriza a la población desplazada; en parte obedece a la poca voluntad y capacidad del Gobierno nacional y los gobiernos locales para tomar en serio este componente del proceso de seguimiento a la sentencia. Es posible, sin embargo, que el procedimiento de seguimiento haya contribuido a hacer el tema demasiado especializado, al girar alrededor de audiencias centradas en Bogotá, y autos de seguimiento crecientemente complejos. En este sentido, la sofisticación técnica del proceso —que ha servido para darle racionalidad y sustento a las políticas públicas— ha tenido como efecto secundario haber privilegiado la participación de los actores que pueden intervenir en estos términos especializados (el Estado, las ONG y los organismos internacionales de derechos humanos, los centros de investigación, etc.), y haber dificultado la participación de los desplazados y sus organizaciones.

En síntesis, el efecto desbloqueador y el efecto deliberativo de la sentencia responden las objeciones clásicas contra el activismo judicial y ayudan a caracterizar el nuevo activismo dialógico. En conjunto, abren las puertas a un proceso más o menos deliberativo de experimentación democrática alentado por las cortes, en el que un espectro expandido de actores sociales interactúa y establece relaciones —a veces colaborativas, otras veces antagónicas— mediante las cuales pueden surgir propuestas de solución a problemas sociales complejos.

Las intervenciones judiciales no garantizan remedios para los asuntos que enfrentan, como veremos a lo largo del libro al examinar el lento avance de la garantía de los derechos de la población desplazada después del fallo. Pero, comparadas con las alternativas ofrecidas por las democracias realmente existentes, ofrecen un canal propicio para promover la deliberación sobre posibilidades de solución que muy probablen-

te no habrían surgido del bloqueo institucional que caracteriza los casos estructurales.

Dados los propósitos específicos de este capítulo, nos hemos concentrado en los efectos de desbloqueo y deliberativo. Pero éstos no son las únicas consecuencias de la T-025 y de este tipo de intervención judicial. Cerramos esta introducción, entonces, mencionando brevemente los otros efectos que documentamos en el libro, ubicándolos en el plan de exposición de los siguientes capítulos, que sigue de cerca la tipología presentada anteriormente (véase cuadro 1 supra).

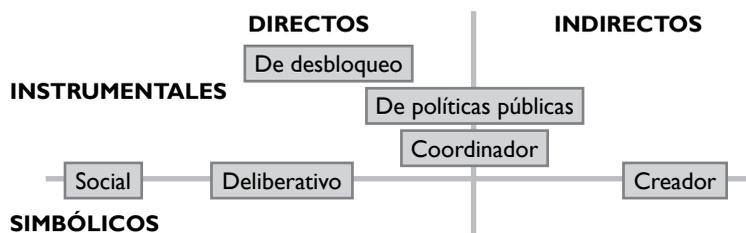
Los efectos de la sentencia T-025 y la estructura del libro

Volviendo a la tipología de efectos, el cuadro 3 localiza las múltiples consecuencias de la T-025 y sirve, a la vez, de mapa para la lectura de los capítulos que vienen.

En el capítulo 2, comenzamos por describir el contexto social y político del desplazamiento en el que la Corte dictó su fallo de 2004. A renglón seguido, exponemos con mayor detalle el proceso de implementación de la sentencia y el seguimiento que la Corte le ha dado.

En el capítulo 3, explicamos cómo la Corte “creó” el problema del desplazamiento forzado como un asunto público y urgente de derechos humanos. Mediante este *efecto creador*, sostenemos, la Corte contribuyó a enmarcar la situación de los desplazados —que antes era considerada un efecto colateral del conflicto armado— como un problema de violación de derechos humanos que requería una reacción inmediata. Se trata de una consecuencia indirecta del fallo, en la medida en que afecta a un conjunto de actores mucho más amplio que los afectados por sus órdenes, desde organismos internacionales de derechos humanos hasta los medios de comunicación y la opinión pública. Al contribuir a transformar la percepción pública del problema y crear el campo sociojurídico del desplazamiento, este efecto incluye dimensiones simbólicas e instrumentales por igual, como se muestra en el cuadro 3.

CUADRO 3. Efectos de la sentencia T-025



En el capítulo 4 hacemos un análisis detenido del mencionado *efecto de desbloqueo*. En términos de la tipología que hemos planteado, se trata de un impacto instrumental directo del fallo, en la medida en que afecta la estructura del aparato estatal que la Corte intenta desestancar con sus órdenes.

El estudio del proceso documenta también el *efecto coordinador* que ha tenido el fallo sobre la burocracia pública (capítulo 5). Como se vio, las fallas estructurales de las políticas tienen que ver no sólo con las deficiencias de las instituciones relevantes, sino con la falta de coordinación entre ellas. Mostramos, entonces, que la Corte ha terminado jugando un rol racionalizador de la política pública al promover este tipo de coordinación, tanto entre las entidades directamente involucradas por el fallo como entre las entidades indirectamente relacionadas con el caso. De ahí que, en el cuadro, este efecto se encuentre a medio camino entre los impactos directos e indirectos.

Pasamos, en el capítulo 6, a indagar el contenido del *efecto deliberativo* al que nos referimos en la sección anterior. Sostenemos que se trata de un efecto directo del fallo —en cuanto surge del mecanismo de seguimiento diseñado explícitamente por la Corte para provocar este tipo de impacto—, que tiene dimensiones instrumentales y simbólicas. Instrumentales en la medida en que ha resultado en mecanismos concretos de políticas públicas (por ejemplo, los indicadores de goce efectivo de derechos que han surgido de la deliberación alrededor de las audiencias y los autos). Simbólicas en cuanto ha alterado la comprensión del problema y las percepciones sobre el proceso de políticas públicas, tanto de los actores involucrados como de terceros (véase cuadro 3).

Cerramos el estudio de caso con la pregunta básica: en últimas, ¿qué cambios ha habido en las políticas públicas y en la situación de los desplazados después de la sentencia? Tras advertir la dificultad de trazar nexos causales nítidos entre el fallo y estos efectos directos e indirectos, intentamos responder las dos partes de esta pregunta en los capítulos 7 y 8, respectivamente. En el primero vemos el *efecto de políticas públicas*, esto es, el impacto de la sentencia en el diseño, la implementación y el seguimiento de planes de acción sobre el desplazamiento emprendidos tanto por las entidades directamente involucradas en el caso como por aquéllas que han experimentado impactos mediatos. En el segundo, examinamos el limitado *efecto social* del fallo, en términos de la evolución de la situación de los derechos de los desplazados. Este último efecto, como lo señalamos tanto en ese capítulo como en el 3, tiene también una connotación simbólica por cuanto afecta la percepción de las propias víctimas del desplazamiento sobre su situación.

Antes de pasar a mirar en detalle cada uno de esos impactos, es importante tener en cuenta una advertencia final. Si bien este libro busca desentrañar y sacar a la luz los múltiples efectos de los fallos judiciales —que, como vimos, son desatendidos por la mayor parte de la literatura—, en los capítulos venideros nos atenemos a los resultados del trabajo empírico que muestran que los resultados de la T-025 han sido heterogéneos. Mientras que algunos de sus efectos (como el creador y el de desbloqueo) han sido profundos, otros (como el social y el de coordinación) han sido modestos. En este sentido, al presentar la evidencia sobre los efectos que hemos propuesto, examinamos tanto la forma en que cada uno de ellos se ha materializado en la práctica —y, en ese sentido, el grado en que la Corte ha transformado el problema del desplazamiento forzado—, como la forma en que se han quedado cortos —y, en ese sentido, el grado en que la T-025 se ha quedado en el papel—. En este espíritu, cerramos el libro en el capítulo 9 con una breve conclusión que ofrece un balance de los logros y limitaciones del caso.

Capítulo 2

El contexto: el desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional

Por definición, el estudio del impacto del activismo judicial implica contrastar la situación antes de la intervención judicial con su evolución después de ésta. Por ello, en este capítulo abrimos el estudio de caso del fallo T-025 con una descripción panorámica del estado del problema y las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia antes de la sentencia. Contra ese telón de fondo, en la segunda parte del capítulo explicamos en qué ha consistido la intervención de la Corte, para analizar en los siguientes capítulos sus múltiples efectos.

La explosión del desplazamiento forzado y el surgimiento de la política pública

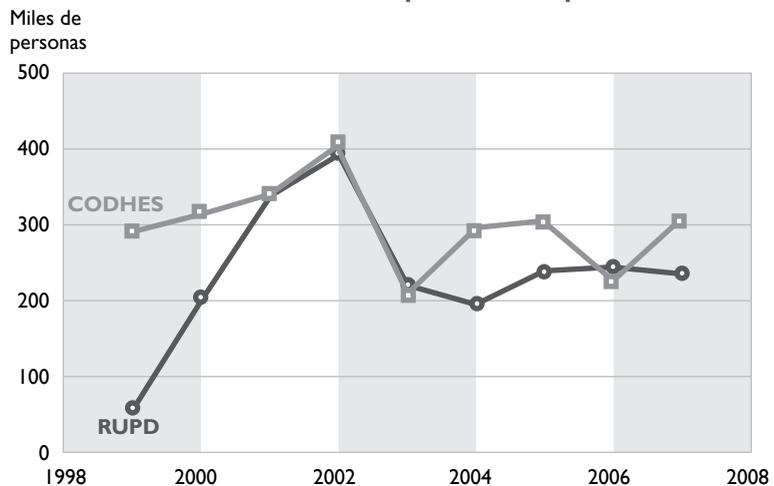
La evolución del desplazamiento

El desplazamiento forzado no es un fenómeno nuevo en el contexto del conflicto armado colombiano. Así, por ejemplo, entre los años 1946 y 1966 –período en el que se enmarca la época de *La Violencia* (1948-1953)–, cerca de dos millones de personas migraron forzosamente y nunca retornaron (Roldán 2003). En tiempos más recientes, entre 1984 y 1995, aproximadamente 600.000 personas fueron víctimas del desplazamiento (Conferencia Episcopal de Colombia 1995).

Sin embargo, en la segunda mitad de los noventa, con la agudización del conflicto armado, el desplazamiento interno aumentó significativamente (Acnur 2007: 13). Independientemente del método de conteo, el período comprendido entre los años 2000 y 2002 ha sido el más crítico para el desplazamiento

GRÁFICO 1

Evolución del desplazamiento forzoso en Colombia: número de personas desplazadas



FUENTE: Ibáñez (2008), basado en cifras de Acción Social y Codhes.

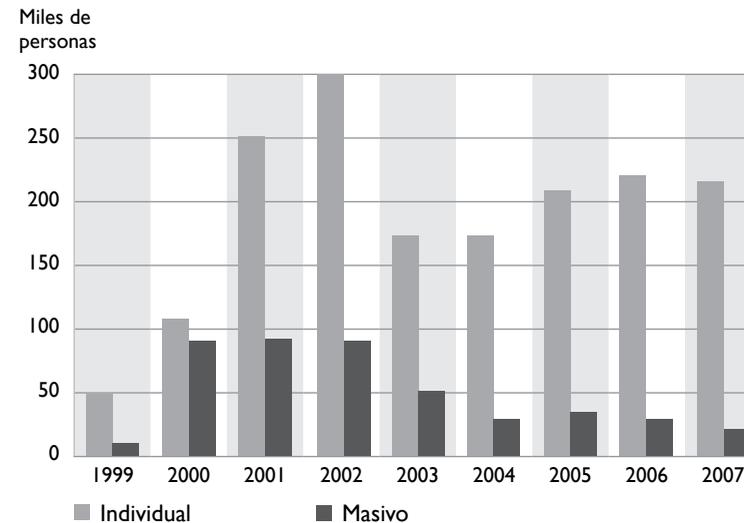
en términos de expulsión y recepción (véase gráfico 1). Este período coincide con la fase de mayor expansión de los grupos paramilitares y la ruptura de los diálogos de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC (Comisión de Seguimiento 2008a; Ibáñez 2008: 10). Como lo informó la prensa de la época, “2002 fue un año nefasto para el tema del desplazamiento forzoso en Colombia. En esos 12 meses, marcados por el fin del proceso de paz con las FARC y la transición de la administración Pastrana a la de Álvaro Uribe, el 85 por ciento de los municipios del país vio huir a algún porcentaje de sus pobladores por motivos relacionados con el conflicto armado”.¹

Son diversos los motivos relacionados con el conflicto que llevan al desplazamiento forzoso. La Segunda Encuesta Nacional de Verificación sobre el cumplimiento de derechos de la población en situación de desplazamiento, adelantada en julio

¹ *El Tiempo*, “Colombia alcanzó tasa récord de desplazamiento”, 29 de abril de 2003.

GRÁFICO 2

Desplazamiento masivo vs. individual



FUENTE: Ibáñez (2008), basado en Acción Social.

de 2008 por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, reveló diferencias entre las familias incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)² y las que no están registradas (Comisión de Seguimiento 2008b: 24). Para las familias incluidas en el RUPD, las amenazas directas fueron el principal motivo en el 43% de los casos, seguido por las masacres (11,7%), los asesinatos de familiares (11,0%), los combates (10,5%), los asesinatos de amigos o ve-

² El Registro Único de Población Desplazada (RUPD) surgió con la Ley 387 de 1997 y fue reglamentado por el Decreto 2569 de 2000. En este registro se efectúa la inscripción de las declaraciones presentadas por los hogares y las personas que buscan que el Estado les reconozca la condición de desplazado. Para tal efecto, Acción Social cuenta con una herramienta técnica denominada Sistema Único de Registro (SUR), cuyo objetivo es identificar a la población y observar la evolución de su situación en todas las fases de atención brindada por el Estado. Los datos del registro se toman a partir de 1995, año en que se redacta el Documento Conpes 2804 por medio del cual el Estado reconoce su responsabilidad de diseñar las políticas públicas para atender a la población desplazada por la violencia. En 2001 entró en funcionamiento el SUR a nivel nacional. Para mayores detalles sobre el RUPD, véase “Cifras sobre desplazamiento forzoso en Colombia”, disponible en: <http://www.accionsocial.gov.co/SUR/Instructivo.pdf>.

cinos (7,4%), las amenazas indirectas (6,5%) y el reclutamiento forzado (3,5%) (Comisión de Seguimiento 2008b: 23). En el caso de las personas desplazadas no registradas, los factores fueron las amenazas directas (39,7%), los combates (12,4%), los asesinatos de familiares (11,2%), las masacres (10,6%), los asesinatos a vecinos (8,9%) y las amenazas directas (6,1%) (Comisión de Seguimiento 2008b: 24).

Además, contrario a lo que sucede en otros países con desplazamiento forzado a gran escala (p. ej., Sudán y Ruanda), donde las personas se desplazan de manera masiva para refugiarse en campamentos especiales y con frecuencia cruzan las fronteras nacionales, en Colombia los desplazamientos son principalmente individuales y dentro del territorio nacional (Ibáñez 2008: 13; Comisión de Derechos Humanos 1995: numeral 13). Sin embargo, con el recrudecimiento del conflicto en los noventa, se intensificaron también los desplazamientos masivos de poblaciones (Conpes 2924 de 1997: 6).³

Desde finales de 1996 comenzaron a presentarse éxodos masivos en varias zonas del país, especialmente en los departamentos de Antioquia, Cesar y Chocó. Al igual que en el caso de los desplazamientos individuales, el momento crítico de los desplazamientos masivos tuvo lugar entre los años 2000 y 2002 (véase gráfico 2).

La negación del problema y la ausencia de una política estatal

Hasta mediados de los noventa, la gravedad y magnitud del desplazamiento forzado contrastaban con la posición política de los gobiernos –que atribuían el problema a razones exclusivamente económicas o a desastres naturales–, sin reconocer la contribución del conflicto en este fenómeno. La negación del

3 Según el Decreto 2569 de 2000 (art. 12), que reglamenta la Ley 387 de 1997, “Se entiende por desplazamiento masivo, el desplazamiento conjunto de diez o más hogares, o de cincuenta o más personas.

Se entiende por hogar, el grupo de personas, parientes, o no, que viven bajo un mismo techo, comparten los alimentos y han sido afectadas por el desplazamiento forzado por la violencia”.

problema iba de la mano con la inexistencia de políticas públicas. Como lo reconocería el propio Gobierno en 1995, “frente al anterior panorama, el Estado ha venido actuando de manera coyuntural, deficiente y dispersa” (Conpes 2804 de 1995: 4).

De hecho, tras su visita a Colombia en 1994, el representante del Secretario General de la ONU para el desplazamiento interno, Francis M. Deng, afirmó que “el Gobierno de Colombia no posee estadística alguna sobre el número de desplazados internos, aunque algunos funcionarios públicos, en sus conversaciones con el Representante, hicieron hincapié en que el problema era muy grave” (Comisión de Derechos Humanos 1995: numeral 10). También resaltó que hasta ese momento no parecía haber ningún intento metodológicamente aceptable para calcular el número de los desplazados internos (Comisión de Derechos Humanos 1995: numeral 15).

Ante este vacío estatal, la ayuda humanitaria y el acompañamiento a la población desplazada eran prestados, esencialmente, por la Iglesia, el Comité de la Cruz Roja Internacional y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes). Existían también algunos proyectos gubernamentales aislados, implementados por la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, la Oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del entonces Ministerio de Gobierno (hoy en día Ministerio del Interior y Justicia) y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social (Foses) (Comisión de Derechos Humanos 1995: numeral 86). Sin embargo, en varias zonas del país no había ninguna organización para los desplazados o programa destinado a ellos (Comisión de Derechos Humanos 1995: numeral 59). En suma, no existía una política pública articulada ni un conjunto de instituciones coordinadas para atender la crisis humanitaria originada por el desplazamiento forzado.

Apenas en septiembre de 1995, el Gobierno nacional reconoció que el desplazamiento estaba estrechamente ligado a la violencia y que, además, era un tema humanitario urgente que debía ser incorporado en la agenda pública y requería la elaboración de una propuesta de política. Lo hizo a través del

Documento Conpes 2804 de 1995,⁴ por medio del cual aprobó el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante Programa).

El Programa, adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, definió una gama de estrategias para afrontar la problemática, que incluía programas de prevención del desplazamiento, de atención inmediata a la emergencia, de consolidación y estabilización socioeconómica, de divulgación e investigación y, por último, de atención social en las áreas de educación, salud, vivienda y empleo. La Unidad Administrativa quedó encargada del diseño de las políticas y la coordinación de la ejecución de las acciones de atención, asesoría y asistencia técnica a las entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención a la población desplazada.

El Documento Conpes también ordenó la creación de un conjunto de instituciones para poner en marcha la ejecución del Programa, entre ellas, el Consejo Nacional para la Atención a la Población Desplazada (CNAIPD), encargado de fijar la política nacional, y la Unidad de Gestión Interinstitucional para hacer una evaluación permanente de resultados. Aunque se fijó un plazo de cinco meses, la entrada en funcionamiento del Programa, como veremos, tomó varios años.

La situación humanitaria de los desplazados también llamó la atención de la comunidad internacional, que hasta el momento sólo se encontraba representada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (Comisión de Derechos Humanos 1995: numeral 101). En mayo de 1997, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, con el apoyo del Gobierno sueco, organizó una misión interinstitucional a la zona de Pavarandó. En palabras de quien luego sería el representante de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) en Colombia, la

⁴ El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) fue creado por la Ley Nacional 19 de 1958, como la máxima autoridad nacional de planeación y organismo asesor del Gobierno en los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país.

misión interinstitucional “marcó la decisión internacional de intervenir, de apoyar, y de participar” (Acnur 1997: 14).

Dos años después de diseñado el Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada, por medio del Conpes 2804, y a pesar de “la magnitud del problema planteado por el agravamiento del fenómeno del desplazamiento interno por violencia” (Conpes 2924 de 1997), no existía una verdadera política pública integral de atención a la población desplazada. En palabras del Gobierno, el Programa presentó “dificultades de gestión y coordinación interinstitucional, de información y de carácter financiero” (Conpes 2924 de 1997). Las razones iban desde “el poco compromiso de las entidades con la política”, hasta el hecho de que las acciones de las entidades no estaban “articuladas a un plan integral” y que éstas habían “sido pocas y muy puntuales” (Conpes 2924 de 1997). Contra este trasfondo, y “con el fin de subsanar las deficiencias institucionales existentes que han limitado la capacidad del Estado para responder al reto que significa la atención integral a la población desplazada por la violencia”, en mayo de 1997, el Gobierno expidió el Conpes 2924 de 1997, titulado Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Para lograr su objetivo, este documento modificó la estructura institucional que planteaba el anterior documento Conpes. El nuevo sistema quedó constituido por las entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial que realizan acciones específicas de atención a la población desplazada. Se definió que su responsabilidad consistiría en ejecutar en forma coordinada y articulada el Programa contenido en el Documento Conpes de 1995, y las acciones contenidas en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, cuyo objetivo debía ser atender a la población en su regreso o reasentamiento y trabajar por disminuir las causas del desplazamiento.

El Conpes de 1997 también modificó la composición y puso en funcionamiento el Consejo Nacional de Atención Integral a

la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD), que en dos años no había sido convocado, y cuyas funciones incluyen aprobar la política nacional y el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Asimismo, determinó que la Consejería Presidencial para los Desplazados sería la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional y diseñar el Plan Nacional para la Atención. Por último, ordenó la creación de un Fondo Nacional para garantizar una adecuada y eficiente financiación de los programas, y una Red Nacional sobre Información.

Estos lineamientos, sin embargo, tuvieron una vigencia corta porque, como veremos enseguida, fueron reemplazados por los establecidos en la legislación expedida por el Congreso poco tiempo después.

El surgimiento de la legislación sobre el desplazamiento

Los documentos Conpes sentaron las bases de la política pública de atención a la población en situación de desplazamiento. Pero fue en julio de 1997, con la expedición de la Ley para la Atención de la Población Desplazada (Ley 387 de 1997⁵), cuando se construyó el marco jurídico para la política de atención integral a la población desplazada. Esta ley fue fruto de un trabajo interinstitucional entre un equipo de la Consejería Presidencial para los Desplazados, académicos de las universidades Nacional y Javeriana, el Ministerio del Interior, la Defensoría del Pueblo y la Iglesia.

La ley, aún vigente, recogió y articuló lo establecido por los documentos Conpes de 1995 y 1997 (véase recuadro 1). En esa medida, el Ejecutivo y el Legislativo coincidieron en los ejes que debía tener la política pública de desplazamiento, a saber: (i) la prevención del desplazamiento, (ii) la atención humanitaria de emergencia, (iii) el retorno voluntario y el reasentamiento de la población, y (iv) la estabilización socioeconómica.

5 Ley 387 de 1997 (18 de julio), *Diario Oficial* No. 43.091, de 24 de julio de 1997.

RECUADRO I LA LEY 387 DE 1997

La Ley 387 de 1997 adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia.

En su primera parte, la Ley brinda una definición de desplazado (art. 1), presenta un conjunto de derechos en cabeza de las personas desplazadas (art. 2) y establece la responsabilidad específica del Estado de formular políticas y medidas para prevenir el desplazamiento forzado y atender, proteger y lograr la estabilización socioeconómica de los desplazados (art. 3).

En la segunda sección ordena la creación del *Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada* (SNAIPD) y determina su configuración. El Sistema, conformado por un conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, tiene la función principal de atender de manera integral a la población desplazada por la violencia (art. 4). El órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal, es el *Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada* (art. 6). Para brindarle apoyo al sistema en las regiones de expulsión y recepción de población desplazada están los *comités municipales, distritales y departamentales* (art. 7). Adicionalmente, la Ley ordena la creación de un *Sistema de información* (art. 11) y de un *Fondo* que asegure la financiación de los programas (art. 21).

La tercera parte de la Ley (art. 9), establece la adopción de un *Plan Nacional de Atención Integral* para concretar las estrategias del Gobierno en materia de prevención, protección, atención y estabilización.

Los artículos 14 a 16 contienen una serie de acciones específicas a cargo del Gobierno nacional para prevenir el desplazamiento, brindar atención humanitaria de emergencia, garantizar el retorno a los lugares de origen y alcanzar la estabilización socioeconómica.

En una quinta sección (arts. 19 y 20) se establecen responsabilidades específicas a cargo de cada una de las diferentes entidades del SNAIPD, con el fin de satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de la población desplazada.

La ley concluye con una serie de disposiciones que abordan diversos temas como el apoyo a las organizaciones de desplazados, los informes que debe presentar anualmente el Gobierno al Congreso y las medidas especiales de protección para las personas desplazadas en situación particular de riesgo (arts. 29 a 33).

La ley marcó un punto de quiebre en términos legales y de formulación de políticas públicas a nivel nacional. Por un lado, el Legislativo, que hasta el momento había sido un actor ausente, ingresó al campo de formulación de las políticas sobre el desplazamiento. Por otro, la Ley reconoció explícitamente los derechos de la población desplazada.

En el ámbito jurídico internacional, la Ley 387 de 1997 también representó un punto de quiebre porque “en el momento de su expedición, había pocos referentes normativos nacionales e internacionales” (Acnur 2007: 16). De hecho, los célebres Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, elaborados por Francis M. Deng,⁶ sólo serían adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas algunos meses después, en febrero de 1998.

Para poner en marcha la Ley 387 de 1997, en los años siguientes el Gobierno expidió una serie de decretos reglamentarios que impulsaron las políticas públicas en torno a los tres ejes: (i) la adopción del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 173 de 1998), (ii) la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada (Decreto 501 de 1998) y (iii) asignación a la entonces llamada Red de Solidaridad Social –hoy Acción Social– de las funciones de coordinación a nivel nacional que realizaba la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada (Decreto 489 de 1999).

En la práctica, sin embargo, la implementación de estas normas fue limitada. En 1999, el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y la Red de Solidaridad Social reconocieron fallas profundas en el sistema de atención:

Estas políticas han enfrentado una dispersión de competencias (19 entidades públicas involucradas⁷), así como la ausencia de un sistema de

⁶ Razón por la cual también son conocidos como los Principios Deng.

⁷ En 1999, las entidades involucradas en el Plan de Atención a la población desplazada eran: Consejo Nacional de Estupefacientes; Consejería Presidencial para la Política Social; Consejería Presiden-

seguimiento y de un sistema de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas. Igualmente, la concentración de actividades en las instituciones del Estado ha impedido articular y complementar sus acciones con las de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales con amplia experiencia. Finalmente, se debe trabajar en mejorar la oferta institucional que canalice los esfuerzos técnicos y financieros de forma más equitativa entre las regiones. (Conpes 3057 de 1999)

En esta misma rendición de cuentas, el Gobierno reconoció que:

Hay dispersión en las fuentes que estiman el número global de desplazados, y deficiencias en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana. Dichas deficiencias se deben a la ausencia de una metodología única, lo cual ha dado lugar a estimaciones no oficiales que generan confusión y que impiden tener una dimensión real del problema. Se necesita también promover instancias técnicas responsables de analizar la información y desarrollar mecanismos que permitan comunicar de manera oportuna a las entidades responsables. (Conpes 3057 de 1999)

Contra este telón de fondo, el Gobierno expidió un tercer Documento Conpes (No. 3057 de 1999), en el que presentó un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, la protección, la atención humanitaria, el retorno, la reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia. Entre las principales medidas, ordenó la creación de un Sistema de Alertas Tempranas, coordinado por la Defensoría del Pueblo, para permitir que cualquier persona pueda dar información sobre potenciales hechos de desplazamiento. El objetivo de este sistema era prevenir el desplazamiento y preparar y movilizar a la población en situación de riesgo.

A pesar del marco legal y la existencia de unos documentos de política pública para atender a las personas en condición de

cial para los Derechos Humanos; Defensoría del Pueblo; Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres; ICBF; Incora; Inurb; Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Salud, Educación, Agricultura y Desarrollo Económico; Oficina del Alto Comisionado para la Paz; Red de Solidaridad Social y SENA.

desplazamiento, durante los primeros años de la década del 2000 la problemática empeoró. Según Codhes, en el año 2000 la cifra acumulada de desplazados ascendió a 1,5 millones de personas y en 2002 el país alcanzó el mayor número de desplazados: 412.553 personas en un año. (Véase gráfico 1)

Ante el empeoramiento de la crisis humanitaria, por un lado, y la necesidad de evitar la dispersión institucional en la atención de la población desplazada, por el otro, el Gobierno expidió el Decreto 2569 de 2000 mediante el cual reglamentó parcialmente la Ley 387 de 1997. El decreto hizo tres contribuciones principales. Primero, dotó de funciones a la Red de Solidaridad Social y reglamentó aspectos sobre el retorno, la atención humanitaria, los programas de estabilización socioeconómica y el registro. Segundo, en desarrollo de este último componente, reglamentó la creación del Registro Único de Población Desplazada (RUPD), mediante el cual se inscribe la declaración presentada por el hogar o la persona desplazada.⁸ El objetivo del registro es identificar a la población desplazada y hacer un seguimiento de los servicios que ofrece el Estado. Tercero, el Decreto ordenó la creación de los comités municipales, distritales y departamentales para la atención a la población desplazada, según los fines previstos en la Ley 387 de 1997.

Paralelamente, en el año 2000, entró en vigencia la Ley 589 de 2000, que modificó el Código Penal y tipificó como delito el desplazamiento forzado (art. 284 A), el genocidio, la desaparición forzada y la tortura. Asimismo, por medio del Decreto 2007 de 2001, el Gobierno diseñó mecanismos para proteger las tierras de la población desplazada.

En síntesis, el balance panorámico hecho en esta sección sobre el período comprendido entre los años 1995 y 2004 permite concluir que esos diez años fueron una etapa embrionaria de reconocimiento de la problemática y formulación de normas y políticas para atenderla. La eficacia de estos esfuerzos inicia-

8 Una persona o el hogar pueden ser clasificados como: incluido o registrado, no incluido, excluido o cesado.

les fue baja. Además, continuó aumentando la brecha entre la oferta de programas y acciones estatales efectivas y la demanda de programas de prevención, atención y restablecimiento a la población desplazada.

Fue en ese escenario de abundancia normativa e ineficacia práctica donde la Corte Constitucional vendría a jugar el papel de evaluadora y coordinadora de la política pública y a desencadenar, por medio de su Sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, un proceso que alteraría la percepción y el tratamiento del desplazamiento forzado. Como lo reportó la revista *Semana* por la época de la sentencia, “en Colombia la mayoría de los problemas graves se resuelven mágicamente con una ley. Que ésta se cumpla, ya es harina de otro costal. De ahí lo revolucionario de la sentencia de la Corte Constitucional que... ordenó al Estado tomarse en serio el drama de los desplazados”.⁹ A esta sentencia y al proceso de implementación que siguió y que continúa abierto, dedicamos el resto del capítulo.

La Corte interviene: la Sentencia T-025 de 2004

Los antecedentes: la figura del estado de cosas inconstitucional y la jurisprudencia de la Corte sobre desplazamiento

Antes de la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional había proferido 17 sentencias en materia de desplazamiento forzado. Si se miran estos fallos en retrospectiva, se observa que la Corte progresivamente amplió su campo de acción con respecto a este fenómeno. Mientras en 1997 las órdenes estaban dirigidas a funcionarios y entidades específicas, y las soluciones estudiaban las violaciones de derechos individuales, entre los años 2000 y 2003 el tribunal constitucional profirió algunas sentencias con conceptos que abarcaban a toda la población desplazada y que hacían una evaluación general de la política.

9 *Semana*, “El juicio final”, 13 de junio de 2005.

Una mirada rápida a algunas sentencias permite ilustrar este giro y comprender la novedad de la Sentencia T-025 de 2004.

En el primer fallo en materia de desplazamiento (T-227 de 1997), los efectos de la decisión, tal y como es usual en los fallos de tutela, cobijaron únicamente a los demandantes. La Corte tuteló los derechos de libertad, de resistencia, libre tránsito y dignidad humana de las comunidades campesinas desplazadas por los grupos paramilitares de la Hacienda Bellacruz, por considerar que habían sido discriminadas por la entonces gobernadora del departamento de Cundinamarca y 100 alcaldes, quienes les negaron a los desplazados el establecimiento transitorio y la posibilidad de comprar tierras, bajo la acusación de ser guerrilleros.

En el año 2000, la Corte, en la Sentencia SU-1150 de 2000, además de tomar medidas para proteger específicamente a los demandantes, se pronunció sobre las políticas públicas y los actores encargados de las mismas. Por ejemplo, resaltó el papel de la Defensoría del Pueblo frente al control sobre la atención a las víctimas y a su responsabilidad de difusión de los sistemas de atención. Igualmente, destacó la falta de coordinación entre las entidades y el deficiente desarrollo de la política estatal para el desplazamiento forzado según lo establecido en la Ley 387 de 1997. Asimismo, le hizo un llamado expreso al Presidente de la República para que cumpliera con las obligaciones de atender a las personas en condición de desplazamiento.¹⁰ En otras palabras, con esta sentencia, la Corte comenzó a jugar el papel de evaluadora de la política pública que desarrollaría sistemáticamente con la T-025.

En 2003, la Corte Constitucional dictó un nuevo fallo (T-602 de 2003) a propósito de una tutela interpuesta por una ciudadana de la tercera edad, víctima del desplazamiento, a quien el Estado le había negado la atención en salud, el subsidio de

¹⁰ El Documento Conpes 3115 de 2001 tuvo en cuenta la sentencia y resaltó las obligaciones del Presidente de la República frente a las personas en condición de desplazamiento.

vivienda y el apoyo económico para emprender un proyecto productivo. En el fallo, la Corte estableció que el Estado debía promover acciones afirmativas y ofrecer una atención diferencial a los desplazados. Asimismo definió conceptos fundamentales como cesación de la condición de desplazado, reparación, vulnerabilidad y principio de no regresividad, que cobijaban a toda la población desplazada.

La Sentencia T-025 de 2004

Contra este telón de fondo jurisprudencial, en la Sentencia T-025 de 2004, la Corte revisó 108 demandas, interpuestas en 22 ciudades del país por 1.150 familias con un promedio de cuatro personas por núcleo.¹¹ Los demandados fueron una decena de instituciones y funcionarios públicos de los órdenes nacional y local.¹² La raíz de los reclamos de los demandantes era el incumplimiento del Estado de su deber de protección a la población desplazada y respuestas efectivas a sus solicitudes. Como quedó claro en los hechos de la sentencia, cuando las víctimas del desplazamiento solicitaban la ayuda a la que tenían derecho en virtud de la Ley 387 de 1997, recibían como respuesta todo tipo de excusas por parte de las autoridades.¹³

Tras una evaluación profunda de la política pública y de los reclamos de los desplazados, la Corte encontró una serie

¹¹ Para un análisis de los distintos aspectos de este fallo, véase Rodríguez Garavito 2009b.

¹² Entre las instituciones y los funcionarios demandados se encuentran: la Red de Solidaridad, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora, hoy Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y algunos gobernadores y alcaldes de las entidades territoriales en donde se encontraban radicados los demandantes.

¹³ Entre las respuestas comunes estaban que la entidad no era competente porque ella sólo tenía funciones de coordinación, que no había disponibilidad presupuestal, que la ayuda humanitaria era por sólo tres meses y excepcionalmente se prorrogaba por otros tres meses, que la entidad encargada se encontraba en liquidación, que existía un error en la solicitud o que el programa de auxilios para vivienda estaba suspendido por falta de disponibilidad presupuestal.

de elementos que hacían que la situación de los desplazados fuera un “estado de cosas inconstitucional”. Por un lado, estableció que los desplazados estaban en condiciones de vulnerabilidad extrema, específicamente por sus graves condiciones de salud y falta de alimentación. Por el otro, que existía una reiterada omisión de protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención. Por ejemplo, según varios informes aportados al proceso, más de la mitad de las personas registradas como desplazadas (57%) no estaban recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia, y el 80,5% de ellos no accedía a programas de generación de ingresos que les permitieran subsistir digna y autónomamente.

La Corte también comprobó resultados insuficientes en relación con el acceso de los menores desplazados a la educación. Asimismo, constató que los desplazados no conocían sus derechos básicos. Destacó, además, la reducción cercana al 50% en los recursos destinados a la atención de los desplazados, al pasar de 130.000 millones de pesos en 2002, a 70.000 millones en 2003. Por todo lo anterior, la Corte estimó violados múltiples derechos fundamentales tanto de los desplazados actores en el proceso como de la población desplazada en general,¹⁴ y por ese motivo declaró un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

No era la primera vez que la Corte declaraba el estado de cosas inconstitucional (ECI) (*ver* Rodríguez Garavito 2009c). Antes de 2004 había recurrido a dicha figura en siete ocasiones para pronunciarse sobre diversos temas como la falta de afiliación a fondos de pensiones de un número significativo de docentes (Sentencia SU-559 de 1997), la situación de hacinamiento en los centros penitenciarios (Sentencia T-153 de 1998) y el incumplimiento en el pago de salarios a los servidores públicos en un municipio (Sentencia T-144 de 1999), entre otros casos.

14 La Corte consideró violados los derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños.

Frente a los hechos del caso T-025, la Corte tenía cuatro opciones de fallo. Primero, una sentencia con efectos *inter partes*, es decir, que atendiera únicamente las exigencias de las partes del proceso. Segundo, un fallo *inter pares* que vinculara a personas que no son partes dentro del proceso y cuya regla se aplica en el futuro a todos los casos similares (sentencias T-534 de 1992, T-203 de 2002, T-493 de 2005). Tercero, una sentencia con efectos *inter comunis*, es decir, con efectos que alcanzan a terceros que no habiendo sido parte del proceso, comparten circunstancias comunes con los peticionarios de la acción (*véase*, entre otras, Sentencia SU-1023 de 2001). Finalmente, declarar un estado de cosas inconstitucional (ECI), por el cual ordena la adopción de políticas o programas que benefician a personas que no interpusieron la acción de tutela (Botero 2006: 161).

De las cuatro opciones, la Corte escogió la última. “Se adoptó dicha determinación –explicó la Corte en la época– debido a la situación de desconocimiento masivo, generalizado y sistemático de los derechos constitucionales de la población desplazada por la violencia, y a las falencias estructurales de la respuesta estatal que comprometen varias entidades públicas” (Corte Constitucional, Comunicado de Prensa, febrero 6 de 2004).

La declaratoria de un ECI tenía un doble significado.¹⁵ Por un lado, con ella la Corte establecía que los desplazados se encontraban en una situación precaria como consecuencia de un problema estructural, derivado de una prolongada omisión por parte del conjunto de instituciones que integran el Sistema Nacional de Atención Integral. Según el diagnóstico incluido en la sentencia, en 2004, “el 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia. Igualmente, el 63,5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada, y el 49% no cuenta con servicios idóneos (...)”. En cuanto a la situación alimentaria, la Corte concluyó que la

15 Para un análisis sistemático del contenido y los efectos de la figura del ECI, *véase* Rodríguez Garavito (2009c).

“brecha en calorías de los hogares desplazados y los no desplazados es del 57% (...)”. Asimismo, que el 23% de los niños y niñas menores de seis años desplazados estaban por debajo del estándar alimenticio mínimo (véase capítulo 8).

Por otro lado, el ECI indicaba que en materia de desplazamiento forzado eran escasos los instrumentos legislativos, administrativos y presupuestales para evitar la vulneración de los derechos. Por ello, la Corte determinó que se requería una solución general que cubriera a todas las personas que estuvieran inmersas en la misma problemática, no solamente a los desplazados que instauraron la acción.

Como vimos en el capítulo anterior, la Corte no se limitó a declarar de manera general la existencia de una violación masiva de derechos. Con base en las lecciones de la ineficacia de anteriores fallos sobre ECI, el tribunal conservó jurisdicción sobre el tema y asumió la tarea de hacer un seguimiento detallado y continuo de la actuación del Estado después de la T-025. Para ello, emitió numerosas órdenes específicas y encaminadas a que el Estado i) creara un plan de acción para superar el ECI, ii) procurara asegurar el presupuesto necesario para implementarlo y iii) garantizara los derechos básicos de la población desplazada (véase capítulo 1). Veamos cómo la propia Corte le dio seguimiento a estas órdenes.

La sentencia en movimiento: las audiencias públicas y los autos de seguimiento

A diferencia de los fallos anteriores sobre ECI, en el caso de la T-025 la Corte Constitucional no concluyó su labor con la promulgación de la sentencia.¹⁶ El tribunal conservó la competencia en el caso¹⁷ por considerar que el ECI aún no se ha superado

16 En la Sentencia T-153/98, por ejemplo, la Corte declaró el ECI en los centros penitenciarios del país. Aunque la situación actual en las cárceles muestra que las causas de las violaciones a los derechos fundamentales de los reclusos no se han superado, la Corte no ha hecho un seguimiento a su propia sentencia.

17 De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional “mantendrá la competencia hasta que esté com-

y, durante los años siguientes, el fallo ha estado acompañado por un proceso de seguimiento periódico, público y participativo, que analizamos en detalle en los siguientes capítulos.

Uno de los mecanismos que la Corte eligió para hacerle seguimiento al fallo fue la celebración de audiencias públicas (ver capítulo 6). Cerca de un año después de proferido el fallo, la Corte solicitó informes de las diversas entidades administrativas, asociaciones de desplazados, organismos internacionales como Acnur, y demás personas afectadas o interesadas por la sentencia. Con base en ello, convocó a la primera audiencia pública (29 de junio de 2005) sobre el avance de este proceso, “con el fin de acopiar los últimos elementos de juicio relevantes para resolver si hubo o no cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004 relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, para luego adoptar las medidas a que hubiere lugar”. A la audiencia fueron citados ministros, el director del Departamento Nacional de Planeación, la Procuraduría y la Defensoría en su calidad de evaluadores del cumplimiento de la sentencia, así como entidades no gubernamentales, Acnur, representantes de la población desplazada y entidades que hubieran enviado informes a la Corte. Tras esta primera experiencia, la Corte continuó utilizando este mecanismo, hasta tal punto que, a comienzos de 2010, había convocado un total de 14 audiencias.

El segundo mecanismo de monitoreo ha sido la expedición de autos de seguimiento. Entre enero de 2004 y enero de 2010, la Corte dictó 84 autos con el fin de darles continuidad a las órdenes impartidas en la sentencia, solicitar informes y acciones concretas, hacer seguimientos puntuales, e inclusive establecer indicadores de evaluación del grado de realización de los derechos de los desplazados. Una síntesis de los autos más importantes es presentada en el recuadro 2.

pletamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

El proceso de seguimiento por medio de autos ha tenido tres fases. La primera comprende desde finales de 2004 hasta 2006 y se caracterizó por ser un juicio a la política pública. Por ello, la mayoría de los autos importantes de este período siguieron el mismo esquema: evaluaron el grado de cumplimiento de las autoridades respecto a las órdenes dadas por la sentencia, precisaron la responsabilidad de cada institución frente al tema y decretaron órdenes para ayudar a mejorar la política.

La mayoría de órdenes en esta fase inicial estaba redactada en términos generales. Ordenaban el diseño, la implementación y la aplicación de una estrategia para superar cuellos de botella puntuales de la política pública, pero no entraban a determinar el contenido específico de cada política o el número mínimo de programas necesarios. Una de las órdenes del Auto 178 de 2005, que evaluó el cumplimiento de varias de las órdenes de la T-025, ilustra ese lenguaje general:

Segundo.- ORDENAR al Director de la Red de Solidaridad Social que en un plazo de tres (3) meses, contados a partir de la comunicación del presente Auto, diseñe, implemente y aplique prontamente todos los procedimientos y correctivos que sean necesarios para superar los problemas señalados en el párrafo 1.4. [sobre] el ordinal segundo de la parte resolutoria de la Sentencia T-025 de 2004.

Los autos de esta primera fase se caracterizaron también por haber documentado y sistematizado las fallas del proceso de formulación e implementación de la política pública que habían contribuido al ECI. Como se explica en los siguientes capítulos del libro, entre las fallas recurrentes, la Corte destacó las falencias en la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada, el inadecuado sistema de registro y caracterización de esta población, el insuficiente esfuerzo presupuestal de la política de atención a los desplazados y la ausencia general de indicadores basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” en todos los componentes de dicha política.

La persistencia de estas fallas, principalmente la relacionada con la ausencia de indicadores, dio lugar a un giro hacia la

segunda fase del proceso de seguimiento en 2007. Entre comienzos de ese año y mediados de 2008, la Corte se concentró en desarrollar mecanismos de evaluación que permitieran medir de manera permanente el avance, estancamiento o retroceso del programa o la atención a cargo de cada entidad del SNAIP, por un lado, y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, por el otro. La batería de indicadores fue diseñada y aplicada por el Gobierno nacional y comentada por la Procuraduría General, la Defensoría del Pueblo, la Comisión de Seguimiento y Acnur durante este período. La Corte –a través de los autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008– determinaba cuáles adoptaba, rechazaba u ordenaba mejorar. El resultado de ese esfuerzo participativo y público coordinado por la Corte fue una lista de 20 temas que pueden ser evaluados a partir de unos indicadores de resultado de tres tipos: goce efectivo de derechos, complementarios y sectoriales (*véase Rodríguez Garavito 2009c*).

La tercera fase del proceso, que comenzó hacia mediados de 2008 con el Auto 092, ha estado marcada por dos características que implican un giro hacia una vigilancia más cercana de la actuación del Gobierno, ante la evidencia de las fallas persistentes de la política pública y la continuación de la emergencia humanitaria de la población desplazada. De un lado, los autos de este período han incrementado la exigencia de resultados concretos e insistido en la urgencia de alcanzarlos. En este sentido, la decisión emblemática es el Auto 008 de 2009, que hizo una evaluación general de los factores que dieron lugar a la declaratoria del ECI, constató su persistencia (especialmente en temas como la política de tierras y de reparación) y reforzó las órdenes al Gobierno para mitigarlo.

De otro lado, la Corte hizo más específicos sus diagnósticos y sus órdenes mediante una serie de autos importantes sobre la situación de los grupos desplazados más vulnerables: las mujeres, los menores de edad, los pueblos indígenas, las comunidades negras y las personas con discapacidad. En todos estos autos, las órdenes de la Corte fueron mucho más detalladas que

RECUADRO 2. PRINCIPALES AUTOS DE SEGUIMIENTO A LA SENTENCIA T-025 DE 2004

Auto 185 de 2004: Evaluó el grado de cumplimiento de las autoridades que hacen parte del SNAIPD respecto de la orden relativa a garantizar el goce de ciertos derechos de la población desplazada que siempre deben ser satisfechos por el Estado. Asimismo, estableció cuatro niveles para evaluar el grado de satisfacción de estos derechos (incumplimiento, cumplimiento bajo, medio y alto).

Auto 176 de 2005: Analizó el cumplimiento de las órdenes relativas al esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención a la población desplazada. Solicitó diseñar un cronograma para concretar el ritmo y los mecanismos de consecución de los recursos. También les recordó a las entidades territoriales que el esfuerzo presupuestal para atender a la población desplazada no es obligación exclusiva del Gobierno central.

Auto 177 de 2005: Hizo seguimiento a la orden tercera de la sentencia que exige al Ministerio del Interior promover la coordinación entre las entidades territoriales respecto a la atención de la población desplazada. Concluyó que hay fallas en la labor del Ministerio por falta de aplicación de los principios de descentralización, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Asimismo, declaró que no se había superado el ECI.

Auto 178 de 2005: Por primera vez, la Corte le hizo un seguimiento integral a cada uno de los aspectos identificados en la T-025 como causales del ECI. Concluyó que no se había superado el ECI y, por ello, dictó órdenes dirigidas a garantizar el goce efectivo de derechos mínimos, la superación de falencias estructurales y el establecimiento de acciones puntuales en algunos aspectos fundamentales para el tribunal.

Auto 218 de 2006: Verificó las medidas adoptadas para cumplir con las órdenes impartidas en los tres autos del año 2005. Determinó que el avance en la superación del ECI era nulo, enumeró diez fallas que obstaculizan el avance de la política, estableció lineamientos básicos de cumplimiento e impartió órdenes a funcionarios específicos.

Auto 333 de 2006: Remitió información para considerar la apertura de incidentes de desacato contra funcionarios del SNAIPD.

Auto 109 de 2007: Adoptó una batería de indicadores de goce efectivo de los derechos a vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad y estabilización socioeconómica. Rechazó los indicadores para los derechos a la vida, integridad física, libertad, seguridad, reparación, participación y reunificación familiar. Ordenó al Gobierno presentar nuevos indicadores para estos derechos, mejorar el indicador para generación de ingresos y crear indicadores para medir el enfoque diferencial, la asistencia inmediata y la ayuda humanitaria.

Auto 233 de 2007: Evaluó los nuevos indicadores presentados por el Gobierno. Adoptó los relacionados con los derechos a la vida, la integridad física y la libertad. Rechazó los propuestos para los derechos a la reunificación familiar, la seguridad personal, la participación y la reparación.

Auto 116 de 2008: Introdujo ajustes a la batería de indicadores adoptados en los autos 109 y 233 de 2007. Adicionalmente, adoptó nuevos indicadores propuestos por el Gobierno y la Comisión de Seguimiento para medir las etapas de prevención y retorno, y los derechos a la subsistencia mínima, la reunificación familiar, la seguridad personal, la participación, la restitución, la rehabilitación y la no repetición, así como indicadores para

reflejar el enfoque diferencial en relación con la niñez, la pertenencia étnica y cultural, y el género. Propuso indicadores propios para los derechos a la verdad y la justicia.

Auto 052 de 2008: Emitió órdenes puntuales para las entidades territoriales expulsoras y receptoras de población en condición de desplazamiento.

Auto 068 de 2008: Invitó a la academia y a expertos a hacer diagnósticos y recomendaciones sobre aspectos de la T-025 de 2004 que, a criterio de la Corte, están más rezagados y, por ende, obstaculizan la superación del ECI.

Auto 092 de 2008: En este primer auto con enfoque diferencial, la Corte abordó el tema de las mujeres desplazadas. Identificó doce riesgos que únicamente afectan a estas mujeres, así como seis momentos de la política pública que acrecientan dichos riesgos. Ordenó a Acción Social diseñar e implementar trece programas para la protección de sus derechos fundamentales y tomar medidas específicas frente a las 600 mujeres cuya situación fue acreditada ante la Corte. Pidió a la Fiscalía General investigar los casos de violencia sexual documentados en el auto.

Auto 251 de 2008: Abordó el tema de la niñez. Ordenó el diseño e implementación del “Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado” y de 15 proyectos piloto para atender a los niños, las niñas y adolescentes víctimas del desplazamiento forzado. También obligó a tomar medidas específicas en relación con cada uno de los 18 mil niños, niñas y adolescentes identificados en el auto.

Auto 004 de 2009: Se refirió al tema de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento y el conflicto armado. Ordenó la adopción de un “Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento” y la formulación e implementación de planes de salvaguarda étnica para 34 pueblos identificados en el auto.

Auto 005 de 2009: Se refirió al tema de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento. Ordenó crear e implementar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por dicha población y un plan integral de prevención, protección y atención específicamente enfocado a los afrocolombianos.

Auto 006 de 2009: Abordó el tema de las personas desplazadas con discapacidad. Determinó la adopción de los mecanismos necesarios para suplir las falencias de información sobre dicha población y el diseño e implementación de un programa con enfoque diferencial, así como de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención.

Auto 007 de 2009: Se refirió al tema de coordinación de las entidades territoriales. Ordenó al Ministro del Interior y de Justicia ejercer directamente la coordinación entre el Gobierno nacional y las entidades territoriales.

Auto 008 de 2009: Hizo una evaluación general de la evolución del ECI y constató su continuación. Dictó una serie de lineamientos y de órdenes encaminadas a superarlo.

Auto 009 de 2009: A propósito del homicidio del familiar de una líder desplazada, la Corte abordó el tema de la protección especial que deben recibir estas personas y ordenó medidas específicas para proteger a los miembros de dicha organización.

Auto 011 de 2009: Se refirió a las falencias que aún presentan los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada y profirió órdenes para superar esas barreras.

las de autos de períodos anteriores. Por ejemplo, el Auto 092 de 2008, que abordó el tema de la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, ordenó la creación de 13 programas específicos para suplir los vacíos de la política pública frente a las mujeres, las jóvenes y las niñas desplazadas. En el mismo sentido, en el auto sobre los pueblos indígenas (el 004 de 2009), la Corte determinó que se adoptaran 34 planes de salvaguardia étnica, uno para cada uno de los pueblos en riesgo de desaparición. Asimismo, el Auto 006 de 2009 ordenó el diseño y la implementación de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención de las personas desplazadas con discapacidad.

En síntesis, entre la primera y la tercera fase, la Corte pasó de juzgar la política pública y dar lineamientos para fortalecer la política pública existente, a construir indicadores que permitan medir el progreso de los esfuerzos para superar el ECI y, finalmente, a reformular y contribuir al diseño de una nueva política, que incluye programas para grupos específicos.

El recorrido panorámico de 15 años de tratamiento estatal del desplazamiento forzado permite concluir que si bien el tema había sido incorporado en la agenda pública, primero por el Ejecutivo (Conpes 1995) y posteriormente por el Congreso (Ley 387 de 1997), la intervención de la Corte Constitucional implicó un salto cualitativo en la visibilidad y la atención del problema. En los siguientes capítulos analizamos a profundidad el conjunto de efectos que produjo esta sentencia y su proceso de seguimiento.

Capítulo 3

El efecto creador: la Corte y la construcción del desplazamiento como problema de derechos humanos

Los estudios sobre el activismo judicial tienden a asumir que los jueces intervienen para responder a problemas sociales o políticos existentes. Este presupuesto, implícito o explícito, se encuentra tanto en los análisis jurídicos enfocados en cuestiones de técnica constitucional, como en los estudios económicos o sociojurídicos positivistas centrados en el impacto directo de los fallos sobre dichos problemas.

Como se vio en el capítulo 1, uno de los puntos ciegos de estos trabajos es el papel de las cortes en la *creación* del problema social en el que intervienen. Esto significa que, antes que intervenir en un terreno donde los actores, las instituciones y los discursos relevantes están fijados de antemano, los fallos judiciales contribuyen a definirlos.

En términos de sociología política (McAdam, Tarrow y Tilly 2001), uno de los efectos fundamentales de las intervenciones judiciales es fijar el marco (*frame*) del debate y de las políticas públicas sobre el tema. Como lo ha mostrado la sociología del derecho y de los movimientos sociales, el encuadramiento (*framing*) es un proceso político fundamental, por cuanto moldea la forma como los actores sociales perciben el asunto de que se trate (Snow et ál. 1986; McCann 1994).

Específicamente, al enmarcar el problema social en términos jurídicos, las cortes generan un primer efecto central: la definición del mismo como un asunto de derechos, y la fijación del procedimiento judicial como un mecanismo adecuado para enfrentarlo. A este impacto nos referimos cuando decimos que los jueces “crean” el problema: lo crean no sólo porque le dan una

visibilidad y una urgencia que antes no tenía (es decir, lo crean como *problema*) sino porque lo hacen en términos de derecho y de derechos (es decir, lo crean como problema *jurídico*).

Pero el efecto creador opera no sólo en el nivel simbólico, el de las percepciones sobre el problema. También implica la creación de prácticas sociales, esto es, interacciones entre actores sociales que tienen interés en el tema del fallo y que intervienen en el proceso de seguimiento de la decisión. Con base en el concepto de campo social de Bourdieu (2000), sostenemos que esa esfera de interacción constituye un verdadero campo sociojurídico con múltiples actores, intereses, estrategias y discursos que giran alrededor de la autoridad judicial que profiere la sentencia.

En este capítulo argumentamos que la sentencia T-025 ha tenido precisamente este tipo de efecto creador, tanto simbólico como instrumental. Desarrollamos el argumento en tres partes. Primero, mostramos que el caso contribuyó a hacer visible el tema. Segundo, sostenemos que, además, lo enmarcó como un problema de derechos humanos. De hecho, con el fallo y el proceso de seguimiento, la Corte importó todo el aparato conceptual e institucional de los derechos humanos y “juridizó” el problema. Tercero, mostramos que, además, el fallo ha tenido un efecto creador en otro sentido: ha constituido un verdadero “campo sociojurídico del desplazamiento”, cuyos diversos actores, compleja estructura y modo de funcionamiento documentamos en la sección final del capítulo.

La visibilización del problema

Cuando en enero de 2004, la Corte Constitucional profirió la sentencia T-025, el desplazamiento forzado estaba relativamente ausente de la discusión pública. A pesar de la gravedad de la situación y del andamiaje que el Gobierno venía construyendo desde 1995 para atender a la población afectada, el desplazamiento no estaba en el centro de la agenda del Estado ni de la sociedad civil, ni existían esfuerzos sistemáticos de recolección de información básica sobre el problema.

Por ejemplo, en 1999, después de su misión al país, el representante de las Naciones Unidas Francis Deng concluyó que aún “no se disponía de datos estadísticos precisos y convenidos sobre el número de personas internamente desplazadas en Colombia” (Comisión de Derechos Humanos 2000: num. 13). En este mismo sentido, la magistrada auxiliar que participó en la redacción de la T-025, dibuja en los siguientes términos el contexto del año anterior a la expedición del fallo: “Le pedimos información a todos [los actores conocedores del tema] en el 2003, y todos coincidieron en el diagnóstico: eso es un desastre, nadie sabe quién lo atiende [al desplazado], nadie le dice cuántos desplazados hay, esto no puede seguir así”.¹

En términos generales, por tanto, antes del fallo existía una brecha entre la alusión a la problemática del desplazamiento en un conjunto de documentos oficiales, de un lado, y la comprensión de los funcionarios públicos, los medios de comunicación, las ONG y demás actores sociales relevantes en relación con la dimensión, la urgencia y el tratamiento del fenómeno, del otro.

Todos los entrevistados coincidieron en afirmar que el fallo ha contribuido a disminuir esta brecha. La funcionaria del Ministerio de la Protección Social a cargo del tema del desplazamiento explicó cómo “la sentencia es fundamental porque [...] le mostró al país la situación de una población que en realidad está en situación de más vulnerabilidad”.² Por su parte, funcionarios del Ministerio de Hacienda afirmaron, igualmente, que “la T-025 puso sobre la mesa la discusión del tema”.³ Igualmente, la funcionaria del Ministerio del Interior y de Justicia encargada de la coordinación de políticas con los departamentos y los municipios, resaltó que “[después de la

1 Entrevista con Clara Helena Reales, magistrada auxiliar, Corte Constitucional de Colombia, 18 de diciembre de 2008.

2 Entrevista con Susana Helfer, Ministerio de la Protección Social, 21 de enero de 2009.

3 Entrevista con Ruty Paola Ortiz Jara, subdirectora de Administración General del Estado de la Dirección General de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, 23 de enero de 2009.

T-025 de 2004 hubo] un alto posicionamiento del tema en las agendas internas de los Ministerios”.⁴ Y un alto funcionario de la Defensoría del Pueblo sostuvo que “la Corte ha logrado con la sentencia advertir que hay un problema serio que otros sectores pretenden invisibilizar”.⁵

En el mismo sentido, dos funcionarias de distintas instituciones, involucradas en el tema del desplazamiento desde la promulgación de la Ley 387 de 1997, resaltaron el aporte de la sentencia en la creación del problema. Desde el Departamento Nacional de Planeación una de ellas afirmó que “la sentencia T-025, los autos de seguimiento, y en general todo este proceso con la Corte Constitucional, ha logrado dimensionar la magnitud del problema”.⁶ Asimismo, la funcionaria entrevistada del Ministerio del Interior sostuvo que la T-025 “le subió el perfil al tema. El tema estaba olvidado, rezagado [...] lo puso como un tema importante en las agendas del Gobierno, las ONG, la comunidad internacional”.⁷ El efecto de visibilización acumulado es evidente en el editorial de 2009 de uno de los principales diarios del país, según el cual “[c]umplidos 5 años de la expedición de la Sentencia de la Corte Constitucional T-025 [...] llama la atención [...] que la tragedia del desplazamiento ha pasado ya a formar parte de la agenda gubernamental”.⁸

Esta cita apunta a un indicador más general de visibilidad del tema: su aparición en los medios de comunicación, que analizamos en la siguiente sección.

4 Entrevista con Ángela Nicholls, encargada de la coordinación de las entidades territoriales, Ministerio del Interior y de Justicia, 14 de enero de 2009.

5 Entrevista con Hernando Toro, Defensoría del Pueblo, coordinador de la Oficina de Atención al Desplazamiento, 22 de enero de 2009.

6 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

7 Entrevista con Liliana Guzmán, coordinadora del Programa de Protección Especial a la Población Desplazada, Ministerio del Interior y de Justicia, 13 de enero de 2009.

8 *El Espectador*, “La situación de los desplazados”, 25 de abril de 2009.

El registro del desplazamiento en los medios de comunicación

Como lo han mostrado otros estudios del efecto mediático de litigios estructurales (Haltom y McCann 2004), el análisis del cubrimiento de los medios ofrece un indicador útil de la visibilidad y el encuadre dominante de un tema público. Para medir estas variables en el caso de la sentencia T-025, analizamos el periodo comprendido entre los años 2000 y 2009, y miramos el comportamiento de las notas de prensa.⁹ Dado que el análisis de impacto del fallo implica, por definición, una comparación entre lo que pasaba antes y lo que sucedió después de la decisión de la Corte, el periodo de observación (1 de enero de 2004 a 31 de diciembre de 2009) fue escogido de tal forma que la fecha de la sentencia (21 de enero de 2004) se encuentre cerca de su punto medio.

Las fuentes utilizadas fueron los archivos virtuales de prensa de *El Tiempo* y *Semana*, el periódico y la revista de mayor circulación a nivel nacional, respectivamente. Se escogieron estos dos medios no solo por su nivel de difusión, sino por ser los dos únicos medios impresos que cuentan con un archivo virtual completo, lo que garantiza un cubrimiento sistemático del periodo bajo análisis.¹⁰

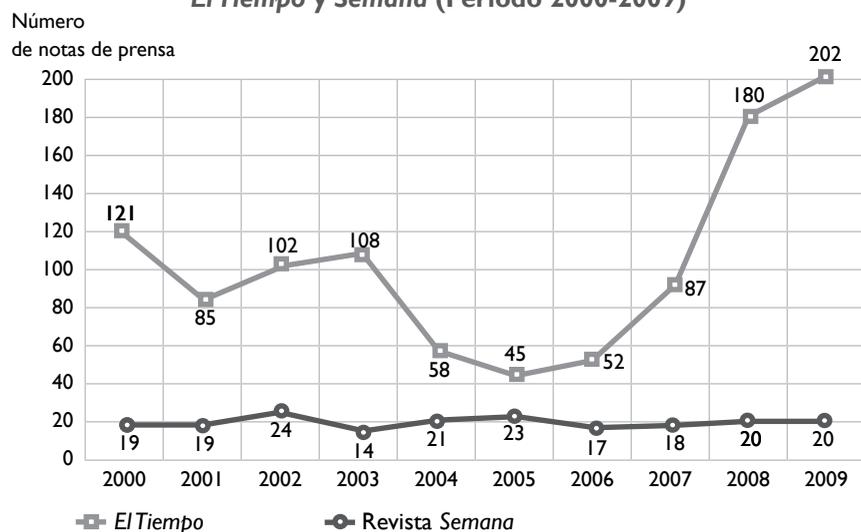
El primer objetivo del análisis fue medir la aparición del tema en los medios seleccionados. Para ello, se examinó 1) el número de notas de prensa sobre desplazamiento forzado en los nueve años analizados, y 2) la ubicación de dichas notas. En las dos fuentes consultadas se registraron 1235 notas de prensa entre los años 2000 y 2009, con un promedio anual de 123 notas de prensa.

9 Las notas de prensa comprenden toda la información que aparece en un medio de comunicación escrito sobre un tema, es decir, incluye noticias, editoriales y columnas de opinión.

10 Las categorías de búsqueda empleadas fueron las palabras “desplazados”, “desplazamiento”, “desplazamiento forzado”, “víctimas”, “población desplazada”, “Corte Constitucional” y “sentencia / fallo T-025”.

GRÁFICA 1

Evolución de las notas de prensa sobre desplazamiento forzado. El Tiempo y Semana (Periodo 2000-2009)



Para los efectos que aquí interesan, más que los datos absolutos, son útiles las cifras sobre la evolución de las notas por año, que aparecen en la gráfica 1.

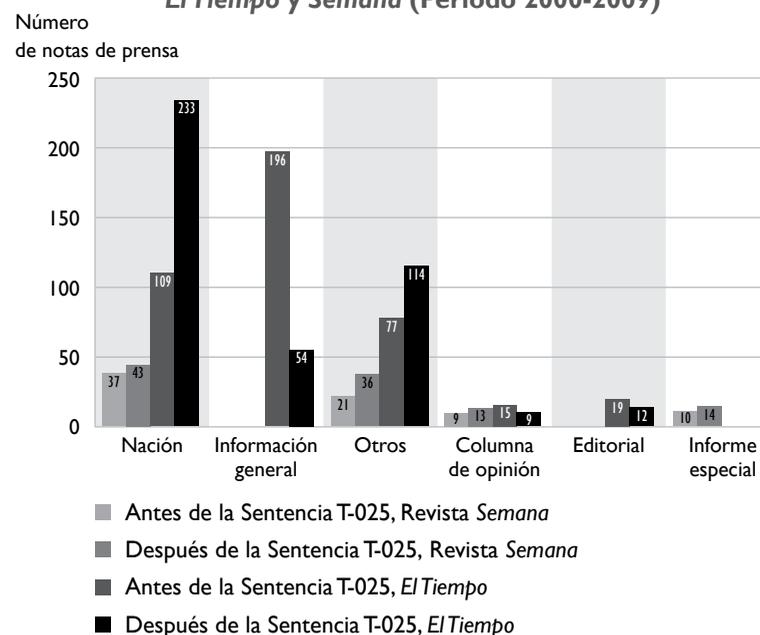
A primera vista, algunos de los datos de la gráfica son paradójicos. En *El Tiempo*, por ejemplo, el cubrimiento *disminuyó* en la época inmediatamente posterior a la sentencia. De hecho, la caída más profunda en el nivel de cubrimiento entre dos años consecutivos en ese diario se produjo entre el 2003 y el 2004: mientras en el año 2003 hubo 108 notas de prensa, en el año de la sentencia se registraron 58. La tendencia decreciente continuó en el año 2005 y, aunque fue revertida en 2006, sólo a partir de 2008 tuvo un aumento del cubrimiento en comparación con el periodo previo al fallo. No hay evidencia, por tanto, de que la sentencia T-025, *por sí misma*, haya llevado a un mayor cubrimiento en el diario de mayor circulación nacional.

Un análisis formal de correlación que controlara distintas variables y evaluara esta afirmación, escapa a los propósitos de esta sección. Sin embargo, los mismos datos de la gráfica

muestran que la paradoja, antes que desvirtuar la tesis del efecto simbólico del fallo, permite cualificarlo. En primer lugar, la tendencia a la baja no existe en el otro medio analizado (*Semana*), cuyo cubrimiento aumentó en el año 2004 y se ha mantenido relativamente estable desde entonces. En segundo lugar, es especialmente notorio el aumento del cubrimiento en los dos medios al final del periodo analizado, cuando alcanzó niveles sin precedentes (180 notas en 2008 y un récord de 202 en 2009). Esto nos permite formular la siguiente hipótesis: de la misma forma como el proceso de seguimiento (y no la sentencia por sí misma) ha sido esencial para incidir en las políticas públicas, la evidencia de la gráfica indica que, a medida que la Corte ha insistido con autos más específicos y audiencias públicas, el tema ha ganado mayor visibilidad en los medios. El efecto de visibilización del fallo, entonces, parece ser acumulativo y estar mediado por los mecanismos de seguimiento.

GRÁFICA 2

Ubicación de las notas de prensa sobre desplazamiento forzado. El Tiempo y Semana (Periodo 2000-2009)



En cuanto a la localización de las notas de prensa, la gráfica 2 muestra que, tanto antes como después de la sentencia T-025, los dos medios ubicaron el tema del desplazamiento forzado principalmente en la sección de “Nación” y, en el caso de *El Tiempo*, también en la de “Información general”. Sin embargo, es muy notorio el aumento del porcentaje de notas publicadas en la sección más visible del diario *El Tiempo* (“Nación”) después de la sentencia —que pasó de 64% a 85%—, lo que muestra el giro gradual del tema de un asunto general a un tema de interés nacional.

En síntesis, tanto el trabajo de campo como el análisis de prensa sugieren que el fallo —y, sobre todo, el proceso de seguimiento— han estado asociados a una mayor visibilidad del tema en la discusión pública. Miremos ahora el segundo tipo de impacto postulado por la idea del concepto creador: el cambio del marco o encuadre utilizado para hablar del tema.

El cambio de marco: el desplazamiento como un tema de derechos humanos

Los desplazados: de efectos secundarios de la guerra a víctimas sujetos de derechos

Con el fallo y el proceso de seguimiento, tanto el lenguaje de los derechos como derechos, y los procedimientos judiciales, pasaron a moldear el lenguaje y las formas de discusión y tratamiento del fenómeno.¹¹ Así, por ejemplo, problemas sociales urgentes como la desnutrición, la baja escolaridad, la dificultad de acceso a los servicios médicos y la precariedad de los lugares de vivienda de la población desplazada, entre otros, fueron redefinidos por la Corte en términos de violaciones de los derechos a la alimentación, a la educación, a la salud y a la

11 La sentencia T-025 no fue la primera que intentó encuadrar la crisis del desplazamiento en términos jurídicos. En particular, la sentencia SU-1150 de 2000 ya había definido el desplazamiento forzado como una violación masiva y continua de derechos fundamentales. Sin embargo, sólo con la T-025 la Corte hizo un esfuerzo sistemático y sostenido de redefinición del problema.

vivienda digna, respectivamente. Asimismo, las órdenes de la Corte a las entidades gubernamentales, tanto en el fallo como en los autos posteriores, fueron formuladas en términos jurídicos y con el objetivo expreso de garantizar el goce efectivo de derechos.¹²

Esta redefinición del marco del tema fue resaltada por varios de los actores entrevistados para este estudio. Por ejemplo, el director de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), afirmó que:

la sentencia ha sido muy útil para afirmar una perspectiva de derechos. Yo creo que ese ha sido el punto fundamental, con todo lo que esto implica: derechos de justicia transicional [...], de asistencia humanitaria, de prevención si se quiere, de acceso a derechos sociales, derechos que están relacionados con el desplazamiento en tanto condición de víctima.¹³

Asimismo, el funcionario entrevistado de la Defensoría del Pueblo sostuvo que “la Corte ha logrado que el tema del desplazamiento como crisis de derechos humanos en el país sea un tema central en la política pública”.¹⁴

De la misma forma, funcionarios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) destacaron cómo antes de la T-025 los mismos fenómenos ligados al desplazamiento que eran descritos en términos sociales y económicos, ahora eran comprendidos en términos de derechos humanos. “Antes sólo se hablaba de retorno, ahora existen los términos reubicación y restablecimiento socioeconómico”, en palabras de la funcionaria entrevistada.¹⁵ Este giro fue registrado en las declaraciones de funcionarias públicas con larga experiencia en regiones violentas del país, para quienes la T-025 fue “un logro [...] para

12 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 9.

13 Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 y 23 de diciembre de 2008.

14 Entrevista con Hernando Toro, Defensoría del Pueblo, coordinador de la Oficina de Atención al Desplazamiento, 22 de enero de 2009.

15 Entrevista con funcionaria del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) que prefirió no ser identificada, 18 de diciembre de 2008.

el reconocimiento de los derechos de las personas con carácter de desplazados".¹⁶

Es especialmente llamativa la importación del lenguaje jurídico al trabajo de la tecnocracia económica del Estado, representada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP). La entrevista con una funcionaria de esta entidad, encargada de la problemática del desplazamiento desde la expedición de la Ley 387 de 1997, ilustra este cambio:

Una entidad como Planeación Nacional está acostumbrada a diseñar una política pública para atención a población vulnerable de manera distinta [no en términos de derechos] [...] [Sin embargo], en el discurso, por ejemplo, la directora por lo menos menciona el tema del goce efectivo, algo que no se mencionaba. [El director de Acción Social] es una persona que también lo puede decir en su discurso; digamos que es una cosa que ya no es tan ajena.

Lo otro obviamente era lo difícil de entender que como así que medir con perspectiva de goce efectivo. Un poco lo que fuimos entendiendo era que al final a la Corte lo que le interesa saber no es el cupo [escolar o de vivienda asignado] sino si la persona está gozando realmente de una asistencia regular al colegio o si está gozando de una vivienda digna. Y, [...] ya por lo menos hicimos la primera medición.¹⁷

En el mismo sentido, resulta reveladora la afirmación de la funcionaria encargada de la atención a la población desplazada en Acción Social, quien sintetizó con elocuencia el paso hacia el marco de los derechos humanos:

La población desplazada hace cuatro años eran las personas que se paraban en los semáforos. Hoy son personas que tienen derechos, son personas a quienes el Estado tiene que restablecerles todos sus derechos perdidos y esa mentalidad sí ha cambiado y ha cambiado mucho. La visibilización del mismo problema del desplazamiento en Colombia ha cambiado.¹⁸

16 Entrevista con Maida Selene, coordinadora de Atención a la Población Desplazada en el departamento de Córdoba, 16 de enero de 2009.

17 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

18 Entrevista con Viviana Ferro, subdirectora de Atención a la Población Desplazada de Acción Social, 8 de enero de 2009.

En términos más precisos, el giro simbólico impulsado por la Corte ha ido de la percepción del desplazamiento y los desplazados como efecto secundario del conflicto armado a la percepción del desplazamiento como fuente de violaciones de derechos humanos, y de los desplazados como *víctimas* de éstas. Ilustra este punto el testimonio de una líder desplazada a quien se le preguntó si, a partir del trabajo de la Corte, había cambiado la concepción que tenían los actores sociales y estatales de la persona en condición de desplazamiento:

Sí, ha cambiado bastante. Porque antes... me decían compañeras que iban a pedir trabajo y ahí mismo les cerraban las puertas, porque eran desplazadas. Ahorita no. Ahorita sí ha cambiado, es diferente la concepción de la palabra desplazado. Ahora es víctima del conflicto, porque desplazado puede ser cualquier persona que va de un lugar a otro. Pero si se le da el nombre de víctimas del conflicto todo cambia... porque antes el desplazado era menos que un indigente.¹⁹

Este efecto de la sentencia se reflejó jurídicamente en la Ley 975 de 2005 que, como vimos en el capítulo 2, tipificó el desplazamiento como delito. Una funcionaria del Acnur explicó cómo la concurrencia de la intervención de la Corte y la expedición de la mencionada ley, contribuyeron al proceso de trasladar a la población desplazada de la categoría de población vulnerable a la categoría de víctimas de violaciones graves del ordenamiento jurídico y los derechos humanos:

[La sentencia] facilitó, por ejemplo, otros procesos. [Los desplazados] hasta hace muy poco no se reconocían como víctimas. Entonces si usted les preguntaba a los líderes de la Mesa Nacional unos de ellos muy curtidos en procesos de organización social su reconocimiento como víctimas, solamente lo entienden hasta hace unos dos años, después de la Ley 975 [de 2005] etc., pero también porque reconocen que la sentencia T-025 ya decía algo de eso.²⁰

El efecto, sin embargo, ha sido gradual y parcial. Por ejemplo, otro de los funcionarios de Acnur resaltó cómo la intervención de la Corte:

19 Entrevista con Ana Cecilia Prada, líder desplazada, representante legal de Fundagro, 16 de enero de 2009.

20 Entrevista con Andrea Buchelli, oficial de Acnur, 17 de enero de 2008.

Ayudó a ver las cosas de manera diferente porque Colombia hasta hace cuatro años no tenía víctimas. Ahora tiene víctimas. Pero los colombianos no estamos acostumbrados a ver a las víctimas ni a tratar a las víctimas como debe tratarse una víctima. Ni las entidades tampoco. Eso es un cambio de cultura organizacional que se ha empezado a dar... pero en la gran mayoría de las instituciones públicas no los ven como víctimas.²¹

El impacto ha sido menor en el sector privado y la ciudadanía en general. “A la sociedad —explicó una funcionaria del Ministerio del Interior y de Justicia— en el tema de responsabilidad social uno les habla de desplazamiento y víctimas y contestan ‘¿qué?’ La empresa privada dice ‘eso no es con nosotros’”.²² Igualmente, las entrevistas con líderes de la población desplazada muestran que subsisten experiencias diarias de discriminación basadas en percepciones negativas de las víctimas. Por ejemplo, una líder habitante de Quibdó, Chocó, que fue desplazada de Urabá (una zona del noroccidente colombiano en el centro del conflicto armado y la economía bananera), contó que “aquí el rechazo es totalmente de la sociedad. Al banano que viene de Urabá lo bautizaron ‘desplazado’ para ofenderlo a uno. Uno ha sido violado de toda clase de derechos que uno tiene, por venirse salvaguardando su vida, porque llegamos hasta aquí por tratar de salvaguardar la vida”.²³

Además, en el capítulo 8 —al examinar el impacto de la sentencia en la población desplazada— veremos que el efecto simbólico ha sido selectivo: mientras que los líderes de las organizaciones de desplazados conocen bien la sentencia y definen su situación y el problema del desplazamiento en términos de derechos humanos, la sentencia y el lenguaje de

21 Entrevista con Andres Celis, oficial de Acnur, 17 de enero de 2008.

22 Entrevista con Liliana Guzmán, coordinadora del Programa de Protección Especial a la Población Desplazada, Ministerio del Interior y de Justicia, 13 de enero de 2009.

23 Entrevista con Alba, mujer desplazada, líder de Adacho. Entrevista realizada por César Rodríguez y Tatiana Alfonso, jueves 24 de julio, 2008, Quibdó, Chocó.

derechos continúan siendo ajenos a la mayor parte de las víctimas del desplazamiento.

Aunque parcial y lento, el efecto simbólico de la sentencia —y del eco que ha recibido en las organizaciones nacionales e internacionales— ha sido muy considerable. De hecho, el aumento de la visibilidad del asunto se convirtió en un problema de imagen importante para el Gobierno colombiano, hasta el punto que la administración de Álvaro Uribe desplegó una estrategia nacional e internacional para contrarrestar dicha percepción. La muestra más conocida es la tesis tristemente célebre que fue defendida por José Obdulio Gaviria —el asesor ideológico más influyente del Gobierno Uribe—, según la cual en Colombia no hay desplazamiento sino “migración”. Así lo sostuvo en una gira en Washington en 2008, que buscaba contrarrestar la creciente preocupación estadounidense por la situación de derechos humanos en Colombia: “nosotros no tenemos desplazados, tenemos migración en buena parte por el paramilitarismo y la guerrilla [...] esa gente se fue para ciudades y allá están como migrantes, más la gente que se fue del país, clase alta y media”.²⁴

Más allá de la profunda imprecisión fáctica y el desatino jurídico y moral de esta posición gubernamental, lo que interesa resaltar de ella aquí es que revela el grado de transformación de la percepción sobre el desplazamiento, que llevó incluso a un esfuerzo del Gobierno por contenerla. El efecto neto de esta controversia fue la visibilidad aún mayor del problema y su aparición frecuente en los medios de comunicación, como lo muestra una cita del editorial de *El Espectador* de 2009 que hace alusión indirecta a las declaraciones gubernamentales:

La imagen del “desplazado” que se ha venido cimentando en la sociedad es, quizás, la que merece mayor atención. Las familias en condición de desplazamiento son consideradas, usualmente, víctimas de una catástrofe natural, que deben ser socorridas por el Estado con medidas asistencialistas. Hay incluso quienes se atreven a calificarlos,

24 Revista *Cambio*, “El país según José Obdulio”, 13 de agosto de 2008.

en inusitado ataque de cinismo, de “migrantes”, “mercenarios de la tutela”, “miserables” o “vividores”.²⁵

Esta cita sugiere que la redefinición del desplazamiento y de los desplazados también tuvo lugar en los medios. Veamos la evidencia de este giro con base en los datos arrojados por el análisis de prensa mencionado.

El encuadre del desplazamiento en los medios de comunicación

En el análisis de medios, el concepto de encuadre es una herramienta cualitativa que permite identificar cómo editores, columnistas y periodistas diseñan y categorizan la información para sus receptores (Haltom y McCann 2004). A partir de la revisión de prensa realizada para el periodo 2000-2009, se identificaron las cinco categorías de encuadre más recurrentes, esto es, el desplazamiento forzado como: 1) secuela del conflicto armado, 2) resultado de la incapacidad estatal, 3) incumplimiento del ordenamiento jurídico (leyes y sentencias), 4) crisis humanitaria, o 5) violación de derechos humanos.

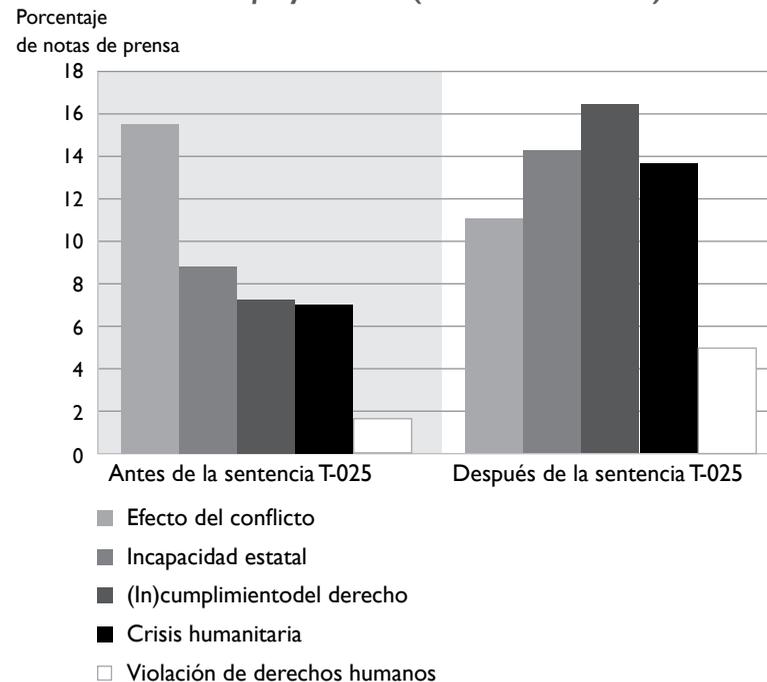
La gráfica 3 muestra una evolución interesante en la importancia de estas formas de encuadre. Antes del fallo, los medios analizados tendían a hablar del desplazamiento fundamentalmente como una secuela del conflicto armado. En ese sentido, los desplazados tendían a ser retratados como una especie de efecto secundario de la guerra. Ese fue el encuadre dominante, de hecho, en el 19% de las notas de prensa de ese periodo. Una muestra de las muchas noticias que se valieron de este marco en ese periodo es la siguiente cita de *El Tiempo*, publicada en el año 2000:

Combates entre el frente 22 de las FARC y paramilitares en la región del Bajo Magdalena de Cundinamarca, produjeron el desplazamiento de aproximadamente 120 personas del municipio de Caparrapí [...] Los enfrentamientos, que se habían venido presentando de manera

25 *El Espectador*, “La situación de los desplazados”, 25 de abril de 2009.

GRÁFICA 3

Encuadres del tema del desplazamiento forzado. *El Tiempo y Semana* (Periodo 2000-2008)



esporádica desde hace un mes, se intensificaron el jueves a las 6:00 de la mañana. Desde ese momento, las 500 personas que residían en el caserío escaparon en volquetas que habían sido contratadas a algunos pobladores del sector desde el lunes pasado, cuando comenzaron los rumores sobre el posible recrudecimiento de los combates. Ese mismo día, miembros de la guerrilla dieron la orden para que los civiles y dueños de negocios comerciales abandonaran la zona.²⁶

Tras el fallo, el marco dominante pasó a ser el del desplazamiento como violación del ordenamiento jurídico en general, y de la sentencia T-025 en particular. Mientras que en el periodo anterior este enfoque aparecía en el 7% de las notas (que hacían alusión al principal instrumento jurídico de la época, la Ley 387 de 1997), en el periodo posterior le dio forma al 16% del cubrimiento de los medios y se convirtió en el encuadre más frecuente. El análisis de prensa sustenta, por tanto, nues-

26 *El Tiempo*, “Desplazados civiles de Caparrapí”, abril 22 de 2000.

tra hipótesis de la “juridización” del tema del desplazamiento en virtud del fallo. Así lo muestra, por ejemplo, la siguiente cita de un artículo publicado por la revista *Semana* en 2005, que señalaba que:

El gobierno se acordó de los desplazados. Prometió 5,1 billones de pesos para ayudarlos. Es apenas un primer paso de un largo trayecto. [...] Un día antes de que venciera el plazo para responder el ultimátum de la Corte Constitucional y evitar que varios ministros terminaran tras las rejas, el gobierno destinó el presupuesto más grande de la historia para atender a la población desarraigada por la violencia. Este aumento sin precedentes de la inversión en la población desplazada es el resultado directo de una sentencia del 22 de enero de 2004, mediante la cual la Corte Constitucional ordenó al gobierno tomarse en serio el drama de estas víctimas del conflicto armado.²⁷

De igual manera, en el año 2007, *El Tiempo* afirmó que:

La Corte Constitucional sigue “apretando” al Gobierno Nacional en el tema de los desplazados. [...] En concreto hacen referencia a la sentencia T-025 de enero del 2004, con la cual empezó a exigirle resultados al Gobierno en cuanto atención a los desplazados. Le recordaron que desde entonces se han producido varios autos de cumplimiento y Acción Social todavía no ha entregado los indicadores de resultados que requiere el alto tribunal. [...] que básicamente quiere verificar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.²⁸

Como se aprecia en estas citas, el cubrimiento de prensa después de 2004 ha tendido a retratar el tema en términos de la rendición de cuentas del Gobierno a la Corte Constitucional, entidad que, según veremos más adelante, ha pasado a ser el centro del campo sociojurídico del desplazamiento. Igualmente, la alusión en la última cita al “goce efectivo de los derechos de los desplazados” —que es el lenguaje de la Corte en la T-025 y los autos posteriores— muestra la mayor presencia del enfoque de derechos humanos en el cubrimiento del tema. De hecho, según se ve en la gráfica, aunque este enfoque sigue siendo secundario, dobló su presencia en la prensa después de 2004.

27 *Semana*, “Por fin, buenas noticias”, 12 de mayo de 2005.

28 *El Tiempo*, “Corte pide datos concretos sobre desplazados”, 2 de febrero de 2007.

La juridización del tema en los medios fue de la mano de la disminución del enfoque del desplazamiento como efecto secundario del conflicto armado. La gráfica muestra, de hecho, un descenso notable de este encuadre, del 19 al 11% de las notas de prensa. La tendencia general, por tanto, consistió en un giro que, en una audiencia ante la Corte, expresó Rodrigo Uprimny, director de Dejusticia y miembro de la Comisión de Seguimiento:

Una de las grandes contribuciones de la sentencia T-025 y sus autos ulteriores, es haber mostrado que los desplazados no son víctimas de una catástrofe natural, que no son solo personas vulnerables que merecen una especial atención del Estado por su vulnerabilidad, sino que son, además, víctimas de un crimen atroz que es el desplazamiento y que, como tal, tienen derecho a la reparación y ese derecho es distinto a los derechos sociales que se satisfacen mediante políticas sociales prestacionales y de asistencia humanitaria.²⁹

Finalmente, vale la pena resaltar que, aunque el segundo encuadre más frecuente —el desplazamiento como resultado de la incapacidad del Estado— mantuvo su lugar después de la sentencia, los términos en los que la prensa lo utilizó variaron en 2004. Mientras que antes del fallo los medios tendían a hablar del tema en términos de fallas intrínsecas del aparato estatal (por ejemplo, la burocracia o la falta de presupuesto), después de la decisión judicial han tendido a tratarlo en términos del diagnóstico que la Corte ha hecho de dichas fallas.

Un breve contraste ilustra el punto. En abril del año 2000, *El Tiempo* señaló que “el problema de los desplazados en Colombia es una de las crisis humanitarias más graves del mundo, según la ONU. Sin embargo, el Estado carece de la legislación y de herramientas”, y especificó que:

Parece no haber suficiente voluntad o determinación por parte del Gobierno para poner en práctica sus leyes. [...] Estos son los principales obstáculos para hacer efectiva la política de desplazados: 1) Re-

29 Rodrigo Uprimny, director de Dejusticia y miembro de la Comisión de Seguimiento, intervención pública en la Audiencia de rendición de cuentas, Corte Constitucional, 10 de julio de 2009.

glamentación de Ley 387. [...] 2) Falta presupuesto, el Gobierno, [...] no tuvo sino hasta noviembre del año pasado recursos para atención humanitaria y por eso instituciones no gubernamentales como la Cruz Roja Internacional y Pastoral Social tuvieron que asumir gran parte de la responsabilidad de darles a los desplazados la atención de emergencia. 3. Falta información [...] 4) Indiferencia política. La falta de sensibilización de la sociedad frente a la problemática del desplazamiento, se hace más grave cuando la clase política se niega a asumir el reto de enfrentarla. [...] 5) Falta legislación de emergencia.³⁰

En cambio, en diciembre de 2004, *Semana* hablaba del tema en términos del diagnóstico de la Corte:

A la Corte le preocupa que no se esté cumpliendo con los mínimos derechos de los desplazados, [...] el Estado no ha sido capaz de coordinar a todas las entidades que tienen responsabilidad en la atención a desplazados, que son la mayoría de los ministerios, la Defensoría, la Procuraduría, la Fiscalía, entre otros. Los funcionarios, en particular de los gobiernos locales, desconocen la ley e ignoran por ejemplo que con la población desplazada hay una discriminación positiva, lo que obliga a que su atención sea prioritaria.³¹

En síntesis, tanto el análisis de prensa como las entrevistas realizadas muestran que la intervención de la Corte Constitucional ha estado asociada a una variación en la percepción pública del desplazamiento, y de los términos que se utilizan para hablar de él. Sumado a la mayor visibilidad del tema, este giro constituye el componente simbólico del efecto creador.

Pero, como señalamos en la introducción a este capítulo, los fallos judiciales en casos estructurales crean no sólo marcos de percepción, sino prácticas sociales. En la próxima sección cerramos el capítulo documentando la forma como, a través de la T-025 y los varios años del proceso de seguimiento, se ha constituido un verdadero campo sociojurídico del desplazamiento, con actores, posiciones y procedimientos que han venido a decidir, en buena parte, la suerte de las políticas sobre el tema en Colombia.

30 *El Tiempo*, "Pañitos de agua tibia", 3 de abril de 2000.

31 *Semana*, "Se agota el plazo", 3 de diciembre de 2004.

La creación del campo del desplazamiento forzado: los actores del caso y la estructura del campo

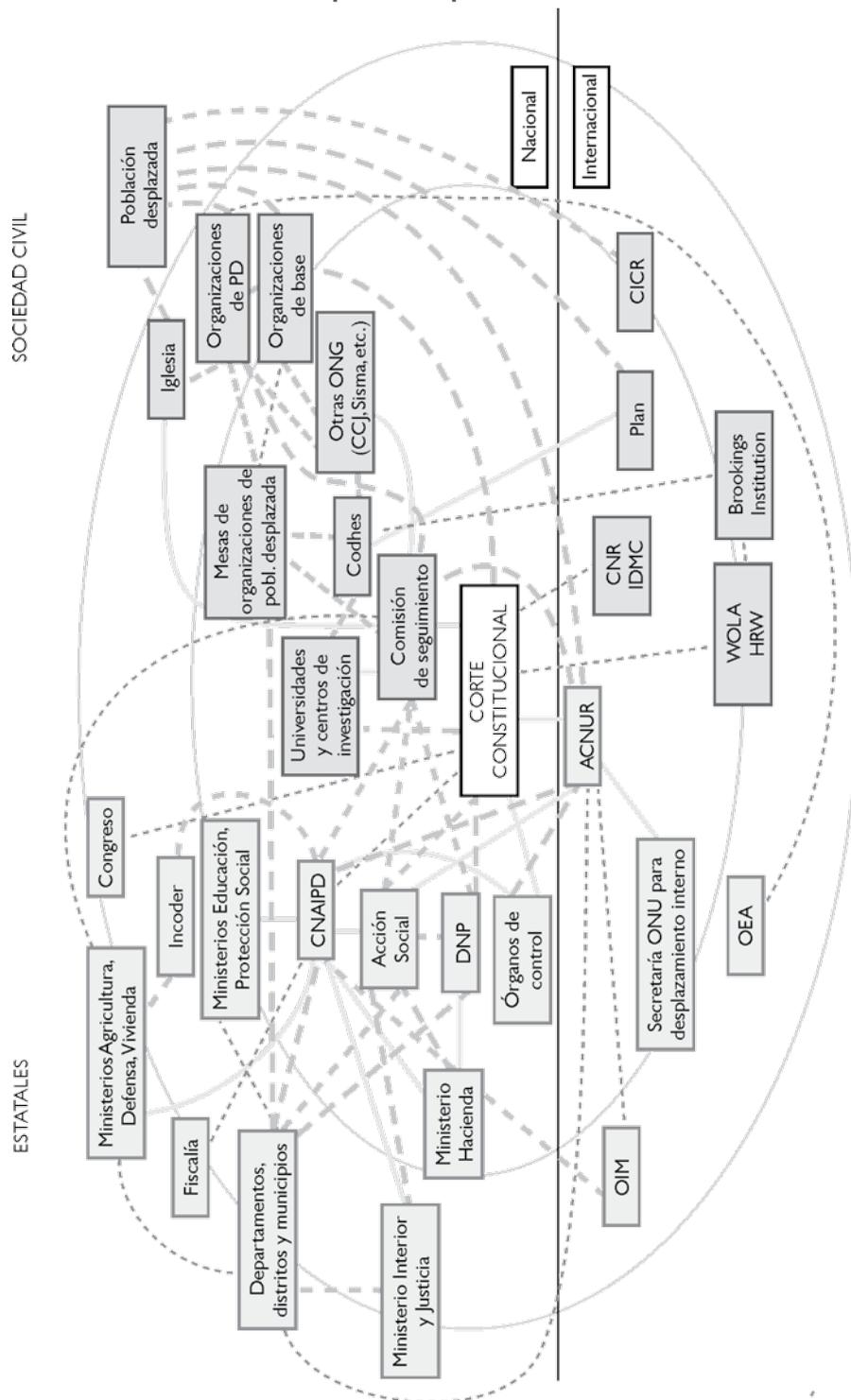
En el campo del desplazamiento, como en todo campo social, interactúan actores muy diversos que defienden posiciones contrastantes sobre el tratamiento del problema y tienen niveles de poder (económico, social, cultural y simbólico) muy diversos (Bourdieu 2000). En esta sección esbozamos la estructura y los actores de este campo, que resultan esenciales para entender la evolución del caso. Los contornos del campo comenzaron a delinearse con la expedición de la sentencia T-025, y se fueron consolidando a medida que la Corte promovió espacios de interacción entre los actores, como las audiencias públicas y las reuniones preparatorias para la rendición de informes periódicos ante el tribunal (*véase* el capítulo 6).

Como vimos, a medida que el tema del desplazamiento se fue juridizando y sometiendo a los procedimientos y el lenguaje constitucionales, la Corte vino a ocupar el lugar central del campo. De ahí la ubicación de la Corte en la gráfica 4, que mapea los actores relevantes y las relaciones entre ellos. Además de la Corte, la gráfica muestra que el caso ha involucrado a un entramado complejo de actores, divididos en dos ejes: 1) actores estatales y de la sociedad civil, y 2) actores nacionales e internacionales. Veamos brevemente quiénes son, deteniéndonos en los vínculos entre ellos y en la relación que han tenido con la Corte.

La ubicación de los actores en la gráfica denota su grado de participación en el campo (esto es, su lugar central o periférico en él, mientras que la frecuencia de la interacción entre ellos está representada por el grosor de las líneas que los unen. Yendo de izquierda a derecha en la gráfica, comenzamos por describir los actores estatales (tanto nacionales como internacionales), para luego concentrarnos en aquellos de la sociedad civil.

GRÁFICA 4

El campo del desplazamiento forzado



Los actores estatales nacionales

Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles están atribuidas, por un lado, a las entidades del nivel nacional —que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD)³²— y, por el otro, a las entidades del nivel subnacional (las gobernaciones, los distritos y las alcaldías, a los que la Corte y los demás actores del campo se refieren con frecuencia con el término de “entidades territoriales”). En este aparte describimos algunos de los principales actores que conforman el SNAIPD, y luego nos concentraremos en las entidades territoriales y otros actores estatales que están por fuera del sistema pero tienen labores relacionadas con el desplazamiento forzado.

Las entidades del SNAIPD están ubicadas en el gráfico 4 de acuerdo con su grado de participación y proactividad en el cumplimiento de las órdenes de la T-025 y los autos de seguimiento, según la evaluación hecha por la misma Corte en el balance que hizo a cinco años del proceso, en el Auto 08 de 2009. Como veremos en el Capítulo 8, el balance muestra que las políticas que presentan mayor avance son las correspondientes a los Ministerios de Educación Nacional, Protección Social y de Hacienda, que han sido partes activas en el proceso de seguimiento y han aportado regulamente información a la

32 El SNAIPD está conformado por 24 entidades: la Presidencia de la República; la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social, que lo preside y coordina), el Ministerio del Interior y de Justicia; el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; el Ministerio de Educación Nacional; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; el Departamento Nacional de Planeación; la Defensoría del Pueblo; el Alto Comisionado para la Paz; la Vicepresidencia de la República; el Ministerio de Relaciones Exteriores; el Ministerio de Comunicaciones; el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF); el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); la Comisión Nacional de Televisión; el Banco Agrario; el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder); el Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A. (Bancoldex); la Alta Consejería para la Equidad de la Mujer; y el Programa Presidencial de Promoción Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

Corte. Las políticas que presentan mayor rezago son las que están a cargo de los ministerios de Agricultura, Defensa, Interior y Justicia, y Vivienda, que han sido actores renuentes y se han mantenido relativamente pasivos a lo largo del proceso de seguimiento. De ahí la ubicación de uno y otro grupo en la gráfica, donde el primero aparece en el centro y el segundo en la periferia del campo del desplazamiento.

En cuanto a otros actores del SNAIPD, desde el año 2000, la coordinación del sistema pasó a ser tarea de la Alta Consejería para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social, antes llamada la Red de Solidaridad Social). Acción Social tiene asignado un amplio conjunto de tareas que van desde orientar y ejecutar, en cooperación con las entidades del SNAIPD, planes y programas dirigidos a la atención de la población desplazada y prevención de aquella en riesgo de desplazamiento, hasta registrar a las víctimas del desarraigo en el Registro Único de Población Desplazada y brindar atención humanitaria de emergencia. Esto la convierte, por tanto, en el principal actor estatal del campo, y en interlocutor de la mayoría de actores públicos y privados.

Específicamente con la Corte, existe una relación de rendición de cuentas cíclica: Acción Social rinde cuentas sobre su actuación, la Corte evalúa y expide nuevas órdenes, Acción Social responde con nuevas acciones e informes, y la Corte vuelve a evaluar y a expedir órdenes.

Dentro del SNAIPD hay una segunda entidad que juega un papel importante en el campo: el Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (CNAIPD)³³. Conformado por trece de las entidades del SNAIPD,³⁴ es el

33 El Decreto 2467 de 2005 ordenó la fusión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI) y la Red de Solidaridad Social, y la denominó Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, más conocida como Acción Social.

34 El CNAIPD está integrado por las siguientes entidades: la Presidencia de la República; la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, quien lo presidirá y coordinará; el Ministerio del Interior y de Justicia; el Ministerio

órgano consultivo y asesor encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal para los programas que las entidades del SNAIPD tienen a su cargo, así como de coordinar con los comités departamentales, municipales y distritales la contribución de las entidades territoriales a las políticas y los programas sobre desplazamiento.

A dicho Consejo concurren los principales ministerios y departamentos administrativos con responsabilidades directas en la materia. Por orden expresa de la Corte en la sentencia T-025, al CNAIPD asisten como invitadas organizaciones de la población desplazada, representantes de las mesas de organizaciones de dicha población y organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Otro actor estatal integrante del SNAIPD que ha jugado un papel activo en este campo es el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El DNP ha cumplido tres roles. Primero, es la principal fuente de cifras y documentos técnicos del Gobierno. Segundo, junto con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, está encargado de calcular el presupuesto necesario para atender a la población desplazada en respuesta a la ordenada por la Corte para este efecto. Tercero, como se verá en detalle en el capítulo 7, ha llevado la voz del Gobierno en el proceso de construcción de indicadores sobre desplazamiento, tarea que ha incluido la interlocución con entidades públicas como Acción Social, y actores de la sociedad civil como la Comisión de Seguimiento.

de Hacienda y Crédito Público; el Ministerio de Defensa Nacional; el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; el Ministerio de la Protección Social; el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; El Departamento Nacional de Planeación; la Defensoría del Pueblo; el Alto Comisionado para la Paz; el Director del Programa Presidencial de Promoción, Respeto y Garantía de los Derechos Humanos y Aplicación del Derecho Internacional Humanitario.

El último actor relevante del SNAIPD es el Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ). Hasta 2008, el MIJ era la entidad encargada de asegurar la coordinación entre el Gobierno central y los entes territoriales. Como se señala en el capítulo 5, el MIJ ha estado lejos de cumplir este rol, lo que explica su ubicación periférica en la gráfica. De hecho, en el Auto 177 de 2005, la Corte concluyó que “el cumplimiento de este Ministerio es el más bajo y los resultados alcanzados son los más insuficientes”.

De ahí que la Ley 1190 de 2008 le haya quitado parte de estas funciones al MIJ y las haya asignado a Acción Social y al DNP. Las tres entidades pasaron, entonces, a compartir la responsabilidad de impulsar el principal mecanismo de coordinación de políticas y programas sobre desplazamiento: los Planes Integrales Únicos (PIU). Los PIU articulan a los diferentes órganos del SNAIPD, contienen los programas y las acciones que desarrollarán cada una de las entidades del SNAIPD en el ámbito local, y establecen los recursos disponibles para prevenir y atender el desplazamiento forzado en cada entidad territorial. Corresponde al MIJ, Acción Social y el DNP asegurar que los comités departamentales, distritales y municipales de atención a la población desplazada formulen e implementen un PIU en sus respectivas entidades territoriales.

Esta alusión al nivel subnacional lleva al otro conjunto de actores estatales del campo, que se encuentran por fuera del SNAIPD: los municipios, distritos y departamentos (entidades territoriales). Además de atender a la población desplazada en sus respectivos territorios, las obligaciones de estos actores incluyen convocar y mantener activos los comités territoriales de atención a la población desplazada, y articular sus planes con el plan de desarrollo de la respectiva entidad territorial. Asimismo, tienen la obligación de asignar recursos financieros para la atención de la población desplazada, y de ser los puentes entre las entidades territoriales inferiores (municipios o departamentos) y las entidades superiores (departamento o nación).

Ubicamos a las entidades territoriales en la periferia del mapa del campo por dos razones. De un lado, por su poca interacción con la Corte, que fue evidente, por ejemplo, en el bajo número de entidades que respondieron a las preguntas sobre información básica que les formuló la Corporación a través del Auto 052 de 2009.³⁵ De otro lado porque, como se verá en el capítulo 5, la mayoría de las entidades territoriales le han dedicado muy pocos esfuerzos presupuestales y administrativos al tema y a la coordinación con las entidades nacionales. De ahí que la Corte Constitucional hubiera tenido que exigir a gobernadores y alcaldes que rindieran cuentas en una serie de audiencias públicas programadas entre finales de 2009 y comienzos de 2010.

También en la periferia del campo se encuentra la Fiscalía General de la Nación. Su labor con relación al desplazamiento forzado es investigar este delito. Sin embargo, son muy escasos los procesos judiciales existentes al respecto (Restrepo 2009). Por ello, en el Auto 008 de 2009, entre las órdenes expedidas para superar el estado de cosas inconstitucional que persistía, la Corte exigió a la Fiscalía desplegar una estrategia integral para investigar y castigar el delito de desplazamiento forzado.

Un conjunto de actores que, a pesar de no pertenecer al SNAIPD, están en el centro del campo, son los organismos de control: la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo.³⁶ Por disposición constitucional, los órganos de control venían jugando un papel activo en la promoción de los derechos de los des-

35 Por medio del Auto 052 de 2008 la Corte solicitó a los gobernadores y alcaldes de todos los municipios del país información sobre la situación de los desplazados en cada entidad territorial, las necesidades de las entidades para atender a la población desplazada, y los resultados de las acciones emprendidas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Las respuestas al Auto 052 fueron sistematizadas por el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Universidad de los Andes (Cijus). Véase Cijus (2009), y Corte Constitucional, Auto 007 de 2009, que hace referencia a dicho informe.

36 La Defensoría del Pueblo es un caso especial porque, a pesar de ser un organismo de control, hace parte del SNAIPD.

plazados, que fue fortalecido tras la sentencia T-025. Siguiendo las órdenes de la Corte, establecieron mecanismos técnicos para hacer seguimiento al desempeño de las autoridades en la atención a la población desplazada, y han entregado múltiples informes conjuntos e individuales sobre el nivel de cumplimiento del fallo. Igualmente, contribuyeron, como se verá en el capítulo 7, a la construcción de indicadores de derechos de esta población.

El último actor estatal que ha participado en el campo es el Congreso de la República. El parlamento ha estado sumido en profundas crisis de corrupción y legitimidad durante todo el periodo analizado —que incluyen el juzgamiento y la condena de muchos de sus miembros por vínculos con el paramilitarismo, uno de los sectores armados que mayor número de desplazados ha generado—. De ahí que, como lo sostuvimos en el capítulo 1 y lo retrata el título de este libro, haya sido desplazado del lugar central del campo por la Corte. A pesar de su ubicación periférica, el Congreso ha expedido dos leyes importantes sobre el tema. Por un lado, la Ley 387 de 1997, que sentó las bases jurídicas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización económica y social de los desplazados internos por la violencia. Por el otro, la Ley 1190 de 2008, que modificó las funciones y los mecanismos de coordinación de las entidades territoriales.

Actores estatales internacionales

Un efecto importante del caso T-025 es haber abierto un espacio jurídico e institucional para la participación activa de entidades intergubernamentales, especialmente la del principal organismo internacional sobre desplazamiento forzado: el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). Este actor central del campo ha participado por tres vías. Primero, desde su llegada a Colombia en 1997, ha ofrecido asistencia directa a la población desplazada, así como asesoría y acompañamiento en las zonas de expulsión y recepción.

Segundo, desde un inicio, Acnur se vinculó al proceso de seguimiento de la sentencia T-025. Como parte de este proceso ha realizado evaluaciones periódicas a las políticas públicas, enviado informes y participado en las audiencias públicas ante la Corte (Acnur 2007). Asimismo, contribuyó al proceso de construcción de indicadores, lo que implicó discusiones con miembros del SNAIPD, los órganos de control y la Comisión de Seguimiento.

Tercero, el Acnur ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones del Estado encargadas de la atención a la población desplazada por medio de la conformación de la Unidad Técnica Conjunta (UTeC), un organismo de cooperación técnica compuesto por técnicos representantes de Acción Social y el Acnur. Dentro de sus tareas se encuentran asesorar a las entidades que implementan las políticas de atención a la población desplazada, evaluar sus resultados, e identificar sus problemas.

Actores nacionales de la sociedad civil

Como lo explicamos en el capítulo 1 y lo detallamos en el capítulo 6, una innovación fundamental del caso T-025 es haber involucrado a organizaciones de la sociedad civil al proceso de seguimiento. Ello explica la densidad de este flanco del campo del desplazamiento, y la participación de dos tipos de ONG. De un lado, organizaciones que ya tenían una trayectoria importante en derechos humanos en general (como la Comisión Colombiana de Juristas) y el tema del desplazamiento en particular (como Codhes), para quienes el fallo abrió un espacio de incidencia e interlocución con el Estado y los demás actores del campo.

De otro lado, es especialmente revelador que hubieran surgido nuevas organizaciones de la sociedad civil para intervenir en el proceso de seguimiento. El actor más importante de este tipo ha sido la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Comisión de Seguimiento). Fundada en agosto de 2005 por Codhes, la Corporación Viva la Ciudadanía y la Decanatura de la Facultad de

Derecho de la Universidad de los Andes, la Comisión se ha ampliado para incluir otras organizaciones como la Pastoral Social de la Iglesia Católica colombiana, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y organizaciones de base como la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), entre otras.

Como su nombre lo indica, la Comisión hace un seguimiento sistemático y permanente a la evolución de las políticas para el desplazamiento y la implementación de las órdenes de la T-025. Para ello, la Comisión elabora informes analíticos sobre dichas políticas con la participación de expertos y con base en el diálogo con agencias de las Naciones Unidas, los organismos de control, las organizaciones de la población desplazada y las organizaciones de base. Asimismo, formula propuestas alternativas de política, construye indicadores de resultado para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, y participa en espacios de deliberación como las audiencias públicas ante la Corte o las sesiones del CNAIPD. Igualmente, por orden de la Corte, la Comisión ha liderado el Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, dentro del cual ha realizado dos Encuestas Nacionales de Verificación con el objetivo de aplicar los indicadores adoptados por la Corte y determinar el estado actual de esta población. Como veremos en el capítulo 8, los datos arrojados por estas encuestas constituyen la información más detallada y fidedigna que existe sobre el tema. Finalmente, la Comisión realiza un proceso de divulgación pública y formación de líderes de comunidades desarraigadas.

Además de las ONG de derechos humanos, han participado en el proceso organizaciones de la población desplazada. En buena parte como resultado del desarraigo y la dispersión que define el desplazamiento, el campo organizativo de la población desplazada es altamente fragmentado e incluye una amplia variedad de asociaciones locales, departamentales y nacionales.³⁷

37 Entrevista con Eusebio Mosquera, miembro fundador de la

Incluye, igualmente, organizaciones específicas para distintos tipos de población desplazada, desde afrodescendientes e indígenas hasta mujeres y personas con discapacidad.

La Asociación Colombiana de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes) ilustra estos rasgos del campo. Afrodes fue fundada en 1999 por un grupo de afrocolombianos desplazados en Bogotá, con el objetivo de proteger y defender los derechos de las comunidades negras desplazadas por la violencia. Para ello, ofrece apoyo, asesoría y capacitación a las víctimas del desplazamiento, y patrocina programas y proyectos para mejorar la calidad de vida de las más de 1.300 familias que hacen parte de la Asociación, y participa en foros internacionales como la Asamblea General de la OEA y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

En el campo nacional del desplazamiento forzado dibujado en la gráfica 4, Afrodes ha participado activamente en el proceso de seguimiento a la T-025. Por ejemplo, en asociación con la ONG internacional Global Rights y otras organizaciones como el Proceso de Comunidades Negras, aportó informes que fueron recogidos ampliamente en las decisiones de la Corte sobre desplazados afrocolombianos, especialmente en el Auto 05 de 2009 (Afrodes y Global Rights 2007; Rodríguez Garavito, Alfonso y Cavelier 2009).

La fragmentación de las organizaciones de población desplazada ha sido parcialmente mitigada por el efecto de la misma sentencia T-025, que ordenó la creación de instancias de interlocución entre el Gobierno y dicha población. Como resultado, el Gobierno expidió el Decreto 250 de 2004, en el que establecieron la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, así como mesas departamentales y municipales, que buscan ofrecer espacios de discusión y articulación entre las organizaciones. En la práctica, sin embargo, la Mesa Nacional (y, con frecuencia, las depar-

Asociación Colombiana de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), Ginebra, agosto de 2009.

tamentales y municipales) no han cumplido esta función por falta de recursos (que los mismos gobiernos deben aportar) y por discrepancias entre las mismas organizaciones.³⁸

Como veremos en los capítulos 6 y 8, no todas las organizaciones de la sociedad civil tienen el mismo nivel de influencia en el campo. Los tecnicismos del proceso tienden naturalmente a reforzar la voz de las organizaciones con fortalezas jurídicas (por ejemplo, organizaciones y centros de investigación con expertos en temas legales), mientras que dificultan la participación de organizaciones de base. Por otro lado, como se ve en la gráfica, la mayoría de la población desplazada, que no hace parte de ninguna organización, ha permanecido relativamente ajena al proceso y tiene un lugar marginal en el campo. Este rasgo, sin embargo, es común a muchos otros campos jurídicos, y ha sido atenuado en alguna medida por la colaboración entre ONG de derechos humanos (por ejemplo, Codhes) y organizaciones de base (como Afrodes).

Actores internacionales de la sociedad civil

Finalmente, en el campo participan dos tipos de organizaciones de la sociedad civil internacional. Por un lado, algunos actores —como el Comité de la Cruz Roja Internacional (CICR) y Plan, una ONG global— se concentran en atender la crisis humanitaria del desplazamiento. Estos actores tienen una relación con sectores de la población desplazada y algunos, como Plan, participan en la Comisión de Seguimiento.

Por otro lado, algunas ONG internacionales monitorean el comportamiento del desplazamiento en distintos países, producen estadísticas y realizan investigaciones y seminarios sobre el tema. Algunas de estas son la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés) —probablemente la organización más activa en trabajo de solidaridad internacional en relación con el desplazamiento forzado colombiano—, y el Consejo Noruego para Refugia-

38 Ibid.

dos, que a través de su observatorio sobre el desplazamiento interno con base en Ginebra —el Centro de Monitoreo sobre el Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés)— contribuye a la producción de informes globales sobre el desplazamiento.

La juridización del campo y el protagonismo de sus actores

El campo del desplazamiento, como todos los campos sociales, ha cambiado a lo largo del tiempo. En particular, como lo explicamos al inicio de este capítulo, a medida que el tema pasó a ser definido mediante procedimientos judiciales, su lenguaje y la lógica de funcionamiento fueron “juridizados”.

¿Qué impacto tuvo este giro sobre la visibilidad y la influencia de los actores del campo? El análisis de prensa muestra que la juridización del campo ocurrió de la mano con una transformación de la visibilidad de los distintos actores, que convirtió a la Corte Constitucional en el actor central. El protagonismo creciente de la Corte es evidente en el análisis de las notas de prensa publicadas en *El Tiempo* y *Semana* entre 2000 y 2009. Como lo refleja la gráfica 5, mientras que antes del fallo el actor más visible era la entidad gubernamental encargada del asunto (la Red de Solidaridad Social, que luego se convertiría en Acción Social), después de la sentencia la prensa tomó como referente principal a la Corte. En efecto, el porcentaje de notas sobre desplazamiento en las que aparece la Corte se multiplicó por diez después de la sentencia (pasando de 1,6% a casi 16%), lo que ubicó al tribunal como el actor más visible en los medios de comunicación.

El análisis del contenido de las notas de prensa corrobora la tendencia sugerida por el balance cuantitativo. En efecto, a medida que la Corte dictaba autos de seguimiento, pasaba a figurar como el nodo coordinador del campo. A finales de 2004, por ejemplo, *El Tiempo* hablaba del tribunal en los siguientes términos: “la Corte Constitucional conminó [...] al gobierno del presidente Álvaro Uribe a que le envíe en un plazo de cin-

co días hábiles, que vence el próximo jueves, el programa de acción y el cronograma preciso que le ordenó elaborar desde enero pasado para la atención de la población desplazada”.³⁹ Un año después, informaba sobre los avances de la política pública en términos de las órdenes de la Corte, así:

la sentencia de la Corte, de enero del 2004, fija órdenes precisas al Gobierno para atender a cerca de tres millones de desplazados: al 31 de marzo de 2004, el Consejo para la Atención Integral a la Población Desplazada debía precisar la situación de los desplazados inscritos en el Sistema Único de Registro, fijar la necesidad presupuestal y la manera de conseguir tales recursos. El primero de diciembre del 2005, el Gobierno debe presentar un cronograma en el que se señale a qué ritmo y cómo se destinarán los recursos estimados por Planeación Nacional. Además, el Ministerio del Interior debe trabajar en un plan de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales dirigidos a mayores compromisos, presupuestales y administrativos. El Gobierno Nacional definió los parámetros para cumplir las exigencias de la Corte Constitucional sobre el tema de los desplazados.⁴⁰

Por otro lado, aunque el poder ejecutivo (a través de la Red de Solidaridad y, luego, de Acción Social) perdió el lugar central del judicializado campo, su presencia en los medios también aumentó después del fallo (pasando del 7 al 11% de las notas). El análisis de contenidos de las notas de prensa sugiere que este incremento resultó, por lo menos parcialmente, de la misma sentencia y de los autos posteriores, en la medida en que estos ordenaron una serie de acciones gubernamentales que fueron reportadas por los medios. En este sentido, la información contenida en una nota de 2008 de la revista *Semana* es representativa del cubrimiento sobre Acción Social después del fallo. La noticia señalaba que:

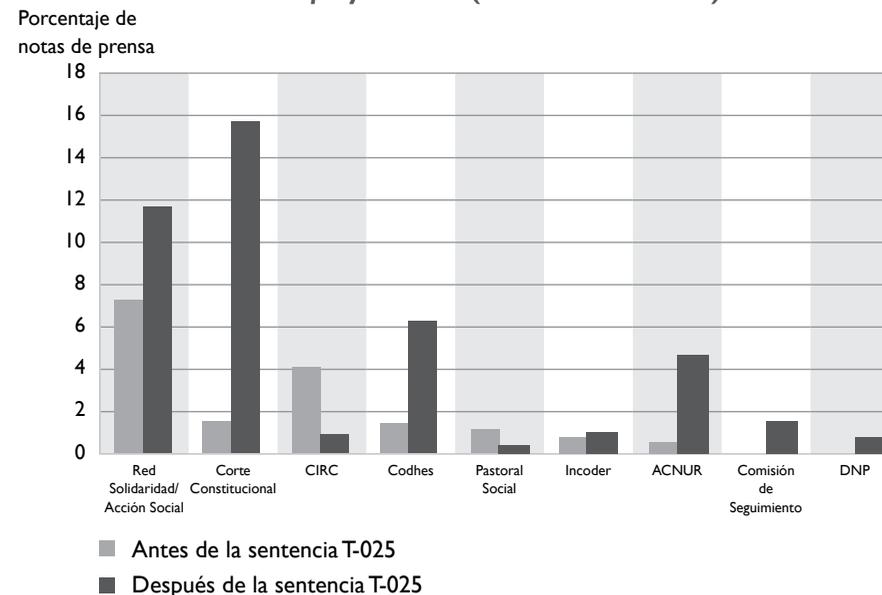
no ha sido fácil para el Estado, a través de Acción Social, atender a la enorme cantidad población desplazada. Sin embargo, desde un fallo histórico de la Corte Constitucional, la sentencia T-025 de 2004, que

³⁹ *El Tiempo*, “Corte da ultimátum al gobierno Uribe”, 10 de septiembre de 2004.

⁴⁰ *El Tiempo*, “5 billones para desplazados”, 29 de noviembre de 2005.

GRÁFICA 5

Visibilidad de los actores del campo del desplazamiento en la prensa, antes y después de la sentencia. *El Tiempo y Semana (Periodo 2000-2009)*



exigió una efectiva atención de esta población afectada por el conflicto armado, el gobierno ha venido respondiendo. Con limitaciones, atendió a 96.535 hogares en 2007 y en lo que va de 2008, a casi 120 mil.⁴¹

Finalmente, en relación con los demás actores del campo, es importante resaltar dos cambios inducidos por la sentencia. De un lado, los actores encargados de prestar asistencia humanitaria (el CICR y Pastoral Social) perdieron protagonismo. Este giro está acorde con el cambio del enfoque dominante sobre el desplazamiento que, como vimos, pasó de ser el de emergencia humanitaria por efecto del conflicto armado, al de violación masiva del derecho y los derechos. De otro lado, aumentó de manera notable la visibilidad de los actores clave del proceso de seguimiento de la sentencia y los autos: Codhes, en el ámbito de la sociedad civil nacional, y Acnur, en el de las

⁴¹ *Semana*, “‘Aviones’ ofrecen ayudar a desplazados”, 9 de noviembre de 2008.

organizaciones internacionales. La prensa comenzó a hablar de Codhes, por ejemplo, como la “entidad que supervisa el fallo de la Corte Constitucional que, en 2004, obligó al Estado a reconocer esta crisis humanitaria y devolver los derechos fundamentales a las víctimas del conflicto”.⁴² Acnur, por su parte, adquirió un rol importante como fuente de cifras y recomendaciones confiables para la Corte y los medios, entre otros temas, sobre el número de desplazados.

En síntesis, el sondeo de este capítulo muestra que el fallo y el proceso de seguimiento han creado un verdadero campo sociojurídico con actores, procedimientos, formas de intervención y posiciones múltiples que han resultado decisivos para la suerte de las políticas públicas sobre la crisis del desplazamiento en Colombia. Vimos también que el caso ha ayudado a transformar la percepción del problema. Y que este efecto creador ha tenido impacto no sólo en los actores directamente involucrados en el caso, sino también en la ciudadanía y la opinión pública en general. Se comprueba, entonces, que la Corte no sólo ha intervenido en el problema, sino que ha ayudado a definirlo.

42 *El Tiempo*, “En 41% creció cifra de desplazados en Colombia, una cifra récord en 23 años”, 30 de septiembre de 2008.

Capítulo 4

El efecto de desbloqueo institucional

En enero de 2004, cuando la Corte profirió la sentencia T-025, el Estado colombiano tenía, sobre el papel, instrumentos para atender la emergencia humanitaria del desplazamiento. Como vimos, la Ley 387 de 1997 introdujo medidas para la prevención, atención, protección, consolidación y estabilización económica de la población desplazada. Los Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre los Desplazamientos Internos, más conocidos como los Principios Deng, habían sido reconocidos por la Corte Constitucional como parte del Bloque de Constitucionalidad del derecho colombiano.¹ Y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), había sido creado por la mencionada Ley 387 para atender a la población desplazada.

Sin embargo, como documentó un informe de organizaciones de la sociedad civil de la época, “estas normas no habían alcanzado una aplicación real y efectiva” (Comisión Colombiana de Juristas y Servicio Jesuita a Refugiados Colombia 2005: 10). La práctica, de hecho, mostraba un panorama de profunda pasividad estatal. El problema del desplazamiento, entonces, encajaba claramente en el tipo de situaciones que, como vimos en el capítulo 1, justifica las intervenciones judiciales en casos estructurales: situaciones en las que existe un bloqueo de las instituciones estatales que resulta en una violación masiva de derechos humanos.

1 Véanse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional SU-1150 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, y T-1635 de 2000, M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

En estos contextos, un efecto básico de los fallos estructurales consiste en ejercer presión para desbloquear el aparato estatal. En los términos de la teoría de los “derechos de desestabilización” que utilizamos en el capítulo 1 (Unger 1996), estas sentencias se convierten en mecanismos de “desestabilización” de una burocracia detenida por falta de capacidad, voluntad o presupuesto. Se trata, entonces, de efectos directos e instrumentales, en la medida en que consisten en reacciones inmediatas por parte de las entidades estatales a las que están dirigidas las órdenes judiciales.

En este capítulo ilustramos este tipo de efecto con la evidencia del estudio de caso de la T-025. Para ello, comenzamos por describir la situación de estancamiento anterior a la sentencia y, contra este telón de fondo, pasamos a documentar brevemente algunas acciones y programas específicos que surgieron tras el fallo, y que muestran la existencia de este efecto.

La situación previa al fallo y las órdenes de la Corte

Las entrevistas con diferentes actores, y el diagnóstico hecho por la Corte en la sentencia muestran que el bloqueo institucional en relación con el desplazamiento obedecía a dos factores principales: la dispersión de la responsabilidad sobre el tema y la inactividad de las entidades estatales. Los efectos inmediatos del fallo, por tanto, consistieron en contrarrestar estos factores.

En cuanto a lo primero, la responsabilidad por el tema del desplazamiento se diluía en el laberinto burocrático de la entidad que, sobre el papel, debía coordinarla (el CNAIPD). En lugar de facilitar la coordinación entre las entidades que lo integraban, el CNAIPD generaba un círculo vicioso: aunque no funcionaba, servía como pretexto a sus miembros para excusar su propia responsabilidad en el tema y señalar a las demás entidades (especialmente Acción Social) como la responsable de los pobres resultados de la política sobre desplazamiento.

En vista de estas circunstancias, buena parte de las órdenes del fallo consistieron en exigencias muy puntuales para que las diversas instituciones estatales asumieran responsabilidades concretas en el tema. En el caso del Departamento Nacional de Planeación, por ejemplo, la Corte ordenó que:

[...] Dada la importancia que tiene la consecución de recursos suficientes para la atención de la política como instrumento para superar el estado de cosas inconstitucional, es fundamental que al logro de este objetivo concurren el ministro de Hacienda y Crédito Público y el director de Planeación Nacional para que contribuyan a que las metas presupuestales que requiere la política de atención a la población desplazada se alcancen. Por ello, se comunicará especialmente esta sentencia a los altos funcionarios mencionados para que dentro de la órbita de sus competencias adopten decisiones conducentes a la superación del estado de cosas inconstitucional.²

El fallo hizo referencias y dictó órdenes similares para el conjunto de instituciones que integran el SNAIPD. En consecuencia, como lo explicó una funcionaria del Ministerio del Interior en nuestra entrevista, “la sentencia fue la primera vez que las autoridades de Gobierno reconocieron que podían tener responsabilidad en el tema. Antes pensaban que el tema del desplazamiento era sólo de Acción Social”.³ La misma opinión fue compartida por el funcionario de la Defensoría del Pueblo entrevistado, que resaltó como uno de los efectos de la sentencia que “se dejó de pensar que el tema del desplazamiento era un asunto que maneja Acción Social desde Bogotá, y permitió que se identificara [...] que corresponde a todas las entidades del Estado, y no sólo a Acción Social; pero que además también corresponde a los entes territoriales”.⁴

² Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 10.1.1.

³ Entrevista con Liliana Guzmán, coordinadora del Programa de Protección Especial a la Población Desplazada, Ministerio del Interior y de Justicia, 13 de enero de 2009.

⁴ Entrevista con Hernando Toro, Defensoría del Pueblo, coordinador de la Oficina de Atención al Desplazamiento, 22 de enero de 2009.

En segundo lugar, el bloqueo institucional previo a la sentencia provenía del muy bajo nivel de actividad de las entidades que claramente tenían responsabilidad en el tema del desplazamiento. En este sentido, la opinión del director de Codhes es representativa de lo dicho por la mayoría de entrevistados, incluyendo los funcionarios públicos: “antes de la sentencia T-025 [...] el Gobierno tenía una concepción marginal de su responsabilidad frente a los desplazados. Encontrábamos en distintas instituciones del Estado algunas respuestas. [Sin embargo], a veces procedían más del voluntariado de funcionarios comprometidos con el tema.”⁵

En este contexto, un efecto inmediato de la intervención de la Corte consistió en “mover” a la administración pública, como lo expresó en términos dicentes el funcionario de la Defensoría del Pueblo entrevistado:

En este país de tantas leyes, ha resultado muy interesante esa sentencia para que las leyes no se queden en letra muerta; para que a través de la providencia, los jueces le den impulso al contenido de la ley. Por otro lado, ha sido un mecanismo muy importante para mover el aparato gubernamental. Uno advierte hoy que muchos funcionarios responden a la población desplazada más porque tienen que cumplir con la sentencia, que [porque estén] comprometidos con la realización de los derechos de los desplazados. Es lamentable, pero desde ese punto de vista uno advierte una enorme ventaja en las sentencias: si los funcionarios tienen que moverse por temor a la sanción judicial, y no convencidos por la realización de derechos, que se muevan por lo menos por eso.⁶

¿Qué significa, en concreto, que los funcionarios “se muevan” por las órdenes de la Corte? En la siguiente sección documentamos sucintamente cuatro tipos de acciones inmediatas emprendidas por las entidades a las que la Corte dirigió las órdenes de la sentencia: el aumento del presupuesto dedicado a

⁵ Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 y 23 de diciembre.

⁶ Entrevista con Hernando Toro, Defensoría del Pueblo, coordinador de la Oficina de Atención al Desplazamiento, 22 de enero de 2009.

la atención de la población desplazada, la reactivación del órgano coordinador de las políticas sobre el tema (el CNAIPD), la recolección de información básica y la creación de algunos programas urgentes.

El efecto de desbloqueo: las reacciones y los programas iniciales

El cálculo de los recursos necesarios para atender a la población desplazada

La sentencia T-025 señaló como uno de los principales problemas de la política de atención a la población desplazada la insuficiencia de recursos presupuestales para la implementación de la política.⁷ Por ello, dispuso que el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Hacienda y Acción Social, 1) calcularan el presupuesto necesario para cumplir con dicha política, 2) indicaran el mecanismo para conseguir estos recursos, y 3) definieran el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional.

Como se ve, a diferencia de otras intervenciones en casos estructurales de la misma corporación y de otros tribunales (véase el capítulo 1), en este fallo la intervención inicial de la Corte *no* consistió en órdenes detalladas de resultado. En este sentido, la Corte no exigió un gasto preciso por parte del Gobierno, ni una apropiación presupuestal por un monto determinado. Por el contrario, la orden consistió en pedir a la administración pública que fuera ella la que, en el ámbito de su competencia, hiciera el cálculo de las sumas requeridas para atender la emergencia del desplazamiento. Se trató, por tanto, de un caso clásico de reenvío del problema al Ejecutivo, en el que el poder judicial busca desbloquear el proceso de políticas públicas sin arrogarse el poder de definir los detalles de éstas.

⁷ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6.3.

La reacción inicial de las entidades gubernamentales frente a esta orden fue dilatar su cumplimiento. Como vimos en el capítulo 1, la respuesta del Gobierno fue pedir un plazo de dos años para hacer el cálculo presupuestal. La Corte no accedió a la petición y mantuvo un plazo estricto, que el Gobierno se vio conminado a cumplir y dio lugar al primer cálculo riguroso del esfuerzo presupuestal necesario.

La cifra exacta fueron 4,7 billones de pesos de 2005, y fue estimada por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) en un documento de política pública de alto nivel (documentos conocidos como Conpes), que tuvo en cuenta aspectos como “la normatividad existente en materia de atención a la población desplazada” y “los requisitos establecidos en la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional”, entre otros (Conpes 3400 de 2005, p. 12). Esta cifra, según el Gobierno, era el monto adicional a lo ya invertido requerido para garantizar el mínimo de protección de los derechos de la población desplazada que se encontraba inscrita ante Acción Social en diciembre de 2004.

La reacción gubernamental implicaba la reanimación de uno de los temas clave que, como vimos en el capítulo 2, la Corte había diagnosticado como uno de los componentes que se habían estancado en el ciclo de políticas públicas: la financiación de las políticas sobre desplazamiento forzado. Prueba de ello es una decisión de la misma Corte en el año 2005 (el Auto 176), que analizó el cumplimiento de las órdenes sobre el esfuerzo presupuestal en los veinte meses siguientes a la expedición de la sentencia. En esa decisión, el tribunal constató que “fueron realizados los estimativos ordenados con el fin de establecer la magnitud de los recursos necesarios para implementar la política de atención a la población desplazada encaminada a proteger sus derechos constitucionales”. En términos financieros, la cifra de 4,7 billones de pesos calculada por el Gobierno es un aumento considerable si se tiene en cuenta que durante el periodo 1995-2004, el Estado invirtió cerca de 1,3 billones de pesos de 2005 para el desarrollo de la política de atención integral a la población desplazada (Conpes 3400 de 2005, p. 6).

En materia presupuestal, la referencia específica a la sentencia y a los autos de la Corte en los documentos expedidos por las distintas entidades del SNAIPD reveló con claridad que, al menos en un principio, las respuestas de las autoridades fueron producto de la presión de la Corte. Por ejemplo, la Directiva Presidencial 06 del 7 de octubre de 2005 expresa:

La sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005, proferidos por la Corte Constitucional, señalan las órdenes impartidas [...] para superar el Estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno forzado. La Corte, resolvió comunicar al Presidente de la República el contenido de los mencionados autos para información, con el fin de que se adoptaran las decisiones que estimara pertinente.

En consecuencia, se les ordena a las entidades que conforman el Consejo Nacional y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada en el nivel nacional y los servidores públicos en el mismo orden que laboran en dichas entidades y están encargados de atender a los desplazados, que:

(C) “Focalicen los recursos para la atención a la población desplazada en sus respectivas competencias e informar de ello al ente Coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de manera que se concreten medidas efectivas de protección de los derechos de los desplazados”.

En el mismo sentido, en la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal 2006, se incorporó un artículo que disponía:

Los recursos presupuestados al proyecto Capacitación Jóvenes en Acción del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) se destinarán inicialmente para la atención de la población desplazada por la violencia, en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 proferida por la Honorable Corte Constitucional. Una vez se cubra la demanda de la población desplazada, los recursos se podrán destinar a población no desplazada.

Igualmente, el documento de política pública Conpes 3400 de 2005, titulado “Metas y priorización de recursos presupuestales para atender a la población desplazada por la violencia en Colombia”, sometió a consideración del CNAIPD el esfuerzo financiero y las metas de las entidades del SNAIPD para atender las necesidades de la población desplazada entre los años 1995 y 2005. El documento fue expedido explícita-

mente para cumplir con los autos de seguimiento, y reconoció que para los años 2005 y 2006, las entidades del SNAIPD destinaron recursos de inversión por un total de 1,3 billones de pesos monto que, como se vio, equivale al total de los recursos invertidos por el Estado en el período 1995-2004. Además, presentó el presupuesto necesario para atender a la población desplazada durante el periodo 2007-2010 y lo calculó en 3970 millones de pesos.⁸

Por último, en relación con el presupuesto, la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento ordenaron al Ministerio del Interior y de Justicia promover el involucramiento presupuestal y administrativo de las entidades territoriales (departamentos y municipios). Como reacción a dicha orden, el Ministerio emitió las circulares 003 y 004 de febrero y septiembre de 2004, respectivamente, dirigidas a los entes territoriales. A pesar de que el impacto de estas circulares fue limitado,⁹ estas respuestas indican que la intervención de la Corte impulsó a algunas entidades nacionales y locales a reaccionar. Una muestra clara de esto son las acciones tomadas en Bogotá, como lo comprobaron los medios de comunicación:

Bogotá se convirtió [...] en la primera ciudad del país en adoptar el plan, que busca garantizar por lo menos 9 derechos fundamentales a los 100 mil desplazados que están registrados oficialmente en la capital. El Plan, en el cual se invertirán el año entrante 32 mil millones de pesos, responde a la sentencia T-025 de la Corte Constitucional del 22 de enero pasado, que ordena a la Nación y al Distrito la ejecución de acciones para restituir los derechos vulnerados a las familias desplazadas en el país. Los recursos, que saldrán del presupuesto distrital del 2005, se destinarán a tres áreas específicas: prevención y protección, atención humanitaria y estabilidad socioeconómica.¹⁰

8 Véase documento Conpes 3400 de 2005, Anexo 1. Esta suma incluía tanto el presupuesto de la Nación como el de las entidades territoriales.

9 En su informe a la Corte para la audiencia de seguimiento celebrada el 29 de junio de 2005, la Procuraduría General de la Nación consideró que sólo cerca de una tercera parte de los departamentos (12 de 32) habían enviado información clara y completa sobre sus programas de atención a la población desplazada.

10 *El Tiempo*, “32 mil millones para atender a la población despla-

La reactivación del CNAIPD

Un segundo indicador de la reacción del aparato estatal como consecuencia de la presión jurídica de la Corte son las actuaciones del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) al poco tiempo de emitido el fallo. La T-025 expidió múltiples órdenes dirigidas al CNAIPD por ser el órgano a la cabeza del SNAIPD encargado de formular la política pública de atención a la población desplazada y garantizar la asignación presupuestal.

Después de permanecer dos años inactivo, en 2004 el CNAIPD volvió a sesionar expresamente con el propósito de atender las órdenes de la sentencia T-025. La influencia de la sentencia y los autos en las actuaciones del CNAIPD es evidente. Las referencias a una y otros fueron frecuentes en siete acuerdos celebrados por el CNAIPD entre los años 2005 y 2007. Por ejemplo, el Acuerdo 001 de 2005, por el cual se definen los criterios de respuesta a las peticiones presentadas por la población desplazada, fue redactado como respuesta detallada a la sentencia y a uno de los autos de la Corte, como lo muestra su sección de considerandos:

Considerando:

[...]

Que en el apartado 10.2 de la sentencia T-025, la honorable Corte manifestó: “Tal como se recogió en los antecedentes de esta sentencia, las acciones de tutela se interpusieron ante la falta de respuesta de las instituciones a las solicitudes para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socioeconómico, así como para el acceso a los servicios de salud, educación, o para la prestación de ayuda humanitaria de emergencia, o para que se les inscribiera como desplazado en el Sistema Único de Registro. A través de la acción de tutela los actores esperan una respuesta de fondo y oportuna a sus solicitudes que se traduzcan en la materialización de dichas ayudas”;

Que en el ordinal 10 de la parte resolutive de la sentencia en mención, este alto tribunal ordenó que las peticiones que formule la población desplazada deberán contestarse de fondo, de manera clara y precisa, señalando los criterios de respuesta para las mismas;

zada”, 21 de noviembre de 2004.

Que en el considerando 9 del Auto 178 del 29 de agosto de 2005, emitido dentro de la misma sentencia, se consignó: “[...] aun cuando cada entidad responsable de alguno de los componentes de atención a la población desplazada enfrenta problemas específicos, las distintas entidades y organizaciones evaluadoras identificaron varios problemas comunes, que han retrasado la superación del estado de cosas inconstitucional, a saber: [...] viii) las fallas en las respuestas oportunas a las peticiones y propuestas presentadas por la población desplazada”.

La producción de información básica sobre el desplazamiento

Otro efecto inmediato de la intervención de la Corte fue la puesta en movimiento de la administración pública en relación con la producción de información básica sobre el desplazamiento. En el proceso de monitoreo al cumplimiento de la sentencia, la Corte exigió a las entidades estatales la elaboración de informes periódicos. La mayoría de éstas no contaba con sistemas de información o estadísticas confiables y sistematizadas que les permitieran responder. Como lo reconoció la funcionaria del Ministerio del Interior y de Justicia entrevistada para este libro, “por la necesidad de hacer informes a la Corte, las entidades establecieron sistemas de información. Nos vimos en la necesidad de crear estadísticas”.¹¹ En el mismo sentido, funcionarios del Comité Internacional de la Cruz Roja reconocieron que “durante el tiempo en que ha operado la T-025 se ha ido construyendo información sobre cómo se debe dar respuesta a las dificultades y tropiezos. Es importante ahora ver cómo se va mejorando esta situación, cómo se aplica y se concreta esa información”¹².

Los organismos de control también se vieron en la obligación de producir informes. Concretamente, la sentencia T-025 asignó al defensor del pueblo y al procurador general de la

11 Entrevista con Liliana Guzmán, coordinadora del Programa de Protección Especial a la Población Desplazada, Ministerio del Interior y de Justicia, 13 de enero de 2009.

12 Entrevista con funcionaria del CICR que prefirió que su nombre no fuera revelado, 18 de diciembre de 2008.

Nación la responsabilidad de vigilar el cumplimiento del fallo. Como resultado, en los primeros dos años de seguimiento, estas entidades produjeron cuatro informes conjuntos de seguimiento y algunos informes independientes. En palabras del entonces representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) para Colombia, “Con la T-025 se empezó a escribir una historia distinta. Los órganos de control que siempre habían estado presentes en la protección de los derechos de los desplazados [...] empezaron a establecer mecanismos complementarios y técnicos para hacer seguimiento al desempeño de las autoridades en la atención a la población desplazada” (Acnur 2007: 18).

Como veremos más adelante (capítulo 6), esta reacción inmediata se traduciría en la producción de información más detallada y periódica sobre la evolución de la protección de los derechos de la población desplazada. Para los efectos de este capítulo, sin embargo, basta recalcar que el fallo ayudó a reanimar un aparato estatal durmiente, que no contaba en ese momento con datos esenciales para diseñar e implementar políticas informadas sobre la emergencia humanitaria del desplazamiento.

La creación de los primeros programas

Un último indicador que ilustra cómo los autos de la Corte sirvieron para poner en movimiento el aparato estatal, es la creación de algunos programas o grupos de trabajo para responder a la sentencia, específicamente dentro del Ministerio del Interior y de Justicia. Tanto el fallo como el auto 177 de 2005 ordenaron a dicho Ministerio tomar las acciones necesarias para que los gobernadores y alcaldes adoptaran las decisiones requeridas y el presupuesto para asegurar la debida atención a la población desplazada. Como respuesta a esa orden, en septiembre de 2006 el Ministerio creó el Grupo de Coordinación y Seguimiento a Departamentos y Municipios en materia de Atención a la Población Desplazada. En palabras de una de las funcionarias del grupo, “como ya hay una orden en el Auto 177 [de 2005], el Ministerio creó este grupo. Entonces nosotros

vamos a los territorios y les hacemos el apoyo técnico en lo administrativo y en lo presupuestal".¹³

Lo mismo sucedió con el Auto 200 de 2007, que abordó el tema de la protección del derecho a la vida y a la seguridad personal de líderes de la población desplazada y de personas desplazadas que se encontraban en situación de riesgo. La Corte concluyó que el programa de protección existente para atender únicamente a los líderes de las poblaciones vulnerables (entre ellos los de la población desplazada), presentaba una serie de falencias. En especial, no otorgaba a los casos de población desplazada la prioridad que constitucionalmente ameritaban, y no preveía la extensión de las medidas de protección a los miembros del grupo familiar de los afectados.¹⁴ Para subsanar dicha situación, la Corte ordenó al director del Programa de Protección del Ministerio del Interior y de Justicia diseñar un programa específico para superar las fallas del existente. A fin de responder a la Corte, el Ministerio creó en 2008 el Programa de Protección Especial a la Población Desplazada, con el objetivo de dar protección no sólo a los líderes, sino a cualquier persona desplazada registrada en el RUPD que se encuentre en situación de riesgo.

Conclusiones

En este capítulo hemos mostrado la forma como la intervención de la Corte Constitucional sirvió como un punto de presión para desestancar la atención a la población desplazada. En particular, hemos esbozado la reacción presupuestal y de impulso a políticas públicas preliminares sobre el tema.

Bajo la presión de la Corte, las instituciones relevantes hicieron un primer esfuerzo para cumplir sus funciones o intensificaron las que venían desarrollando. En línea con el análisis del capítulo 1, la Corte Constitucional, antes que arrogarse el

13 Entrevista con Clara Yvet Rodríguez, Programa de Coordinación con las Entidades Territoriales, noviembre de 2008.

14 Corte Constitucional, Auto 200 de 2007, numerales 1 y 2.

poder de determinar el presupuesto y las políticas sobre el desplazamiento, construyó una palanca para impulsar la actuación del Gobierno nacional. En palabras de la citada funcionaria del Departamento Nacional de Planeación:

El hecho de presionarnos también nos obligó a trabajar en esta línea, a trabajar de una manera rápida. De no haber sido por la sentencia, yo creo que no tendríamos para nada los avances que tenemos ahora. No quiero decir que no se estuviera atendiendo la población pero creo que no tendríamos para nada lo que tenemos ahora.¹⁵

El tipo de efecto de desbloqueo documentado en este capítulo, por supuesto, genera sólo una reacción preliminar del aparato estatal. Como en otras sentencias estructurales, el efecto es duradero sólo en la medida en que promueva procesos de políticas públicas de largo plazo a través de decisiones de seguimiento que involucren actores estatales y no estatales. En los siguientes capítulos evaluamos, con base en la evidencia del trabajo de campo, si la sentencia T-025 provocó este tipo de proceso, comenzando por el impacto del fallo y los autos posteriores sobre un aspecto fundamental del proceso de políticas públicas: la coordinación entre entidades estatales.

15 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

Capítulo 5

El efecto coordinador: el intento de la Corte por racionalizar la administración pública

Como hemos visto, las fallas estructurales en la atención a la población desplazada diagnosticadas por la Corte provenían no sólo de la inactividad de las entidades estatales. Incluso cuando, como lo mostramos en el capítulo anterior, esas entidades fueron gradualmente reactivadas, persistía un problema central: cómo coordinar sus acciones en relación con el tema del desplazamiento.

En efecto, según vimos en el capítulo 1, el sistema de atención a la población desplazada carecía de mecanismos de coordinación adecuados en tres niveles: 1) entre las entidades nacionales encargadas del asunto; 2) entre éstas y las autoridades subnacionales (gobernaciones y alcaldías), y 3) entre las autoridades subnacionales. En cuanto a lo primero, la descoordinación *en* el nivel nacional consistía en la proliferación de entidades que han tenido funciones superpuestas y responsabilidades difusas en relación con los resultados concretos de las políticas. Como se aprecia en el mapa de actores dibujado en el capítulo 3, se trata de una verdadera sopa de letras, con múltiples agencias estatales (DNP, Acción Social, ICBF, ministerios, ICFES, etc.), y nodos de articulación (CNAIPD, SNAIPD, etc.) que han tenido problemas persistentes para actuar conjuntamente.

La falta de coordinación ha sido evidente también en las relaciones *entre* estas entidades del gobierno nacional y las de los gobiernos departamentales y locales. Dado que la atención a la población desplazada depende en buena medida de los servicios prestados por municipios y departamentos receptores, y que la prevención del desplazamiento está sujeta en par-

te a las actuaciones de las autoridades de las zonas expulsoras, esta descoordinación ha sido responsable de la persistencia de las fallas estructurales de políticas en el tema, antes y después del fallo T-025 (Riveros 2009).

Finalmente, la desarticulación también ha caracterizado las acciones y los programas *dentro* de las entidades territoriales. Por ejemplo, como veremos, sólo después del fallo T-025 se conformaron los comités de coordinación sobre el tema en las entidades territoriales, a pesar de que su creación había sido prevista desde 1997, con la Ley 387 de ese año.

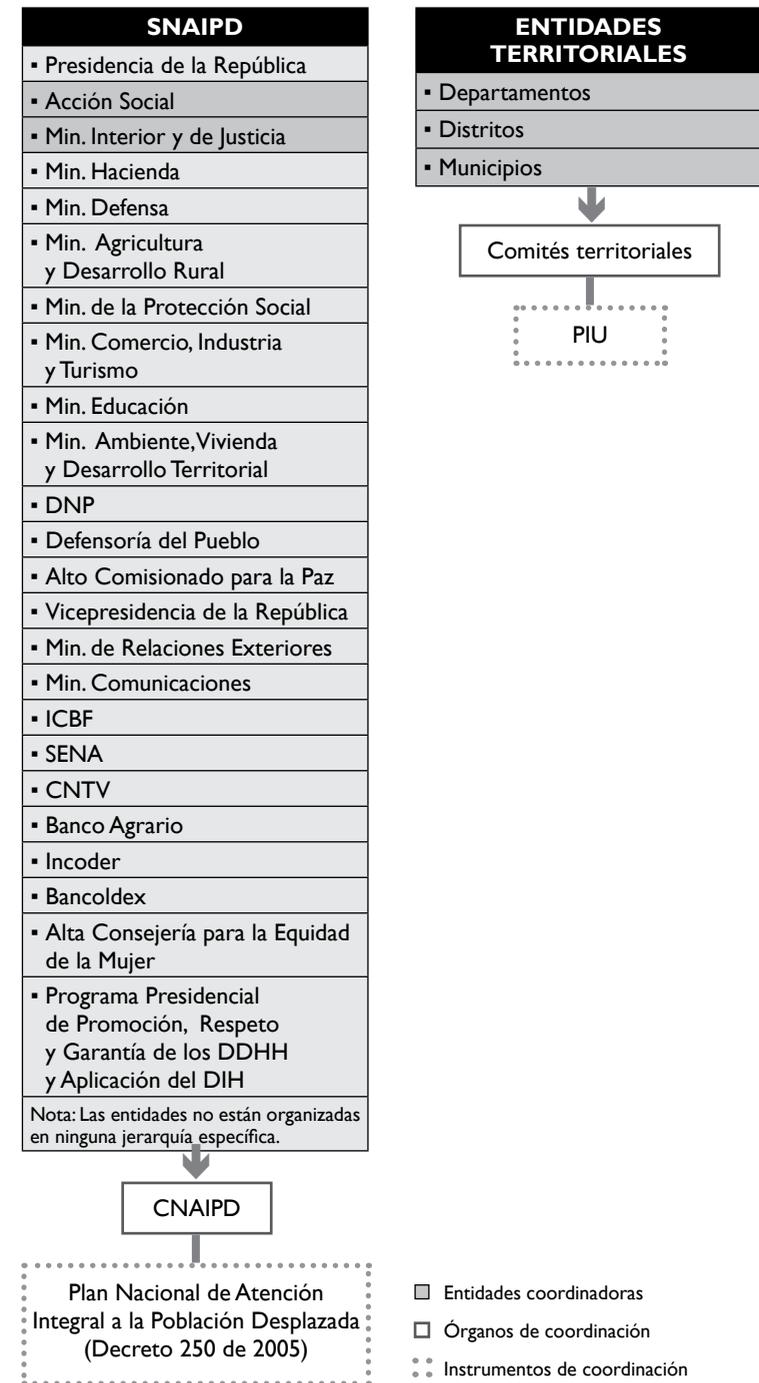
En este capítulo nos ocupamos de los alcances y las limitaciones del intento de la Corte por resolver las fallas de coordinación en estos tres niveles. Para evaluar el efecto coordinador, examinamos el esfuerzo del tribunal por promover una organización racional del sistema de políticas y atención sobre el desplazamiento, que evitara la duplicación y desarticulación de labores que lo ha caracterizado.

Para ello, dividimos el capítulo en cuatro secciones. A fin de hacer inteligible el análisis, comenzamos por explicar brevemente en qué consiste el sistema de coordinación que ha resultado del proceso de seguimiento del fallo. Esta aclaración preliminar permite entender, en la segunda sección, cuál era exactamente la situación previa a la sentencia. Contra este telón de fondo, en la tercera sección nos detenemos en el impacto que ha tenido la Corte en la racionalización de la administración pública, específicamente en la creación de mecanismos de coordinación interinstitucional. El impacto, sin embargo, ha sido gradual y limitado. Por ello, en la última sección estudiamos las fallas de coordinación que persisten a pesar del fallo.

El esquema de coordinación

Según se aprecia en la gráfica 1, la labor de coordinación del sistema de atención a la población desplazada les corresponde a dos entidades del Gobierno nacional (Acción Social y Ministerio del Interior y de Justicia) que, a su vez, se articulan con los municipios, distritos y departamentos.

GRÁFICA I.
Esquema de entidades, órganos e instrumentos de coordinación



Como se vio en el capítulo 3, Acción Social tiene el papel de coordinador general del SNAIPD.¹ Para ello cuenta con una oficina principal en Bogotá y con unidades territoriales en los departamentos. Si bien Acción Social presta labores directas de atención a la población desplazada, bajo su rol de coordinador del SNAIPD sus funciones incluyen, en primer lugar, concertar medidas entre los diferentes niveles de gestión e instancias involucradas. Segundo, asegurar el desarrollo y la ejecución articulada de la política de atención a la población desplazada, que comprende gestionar ante todas las instituciones del SNAIPD el diseño y la ejecución de dichas políticas, y promover la creación de comités territoriales.²

Asimismo, tiene la responsabilidad de producir y gestionar la información³ y de brindar acompañamiento técnico para que el ente territorial pueda desarrollar sus funciones,⁴ entre otras.⁵

El Ministerio del Interior y de Justicia (MIJ) juega el papel de articulador entre el Gobierno central y las entidades territoriales. Como se explicó en el Capítulo 3, ante la continuación del estado de cosas inconstitucional, por medio de la Ley 1190 de 2008 el Congreso de la República introdujo cambios significativos en la coordinación de las entidades territoriales. En consecuencia, dicha coordinación ya no se encuentra exclusivamente en cabeza del MIJ, sino que es compartida con el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Acción Social. Sin embargo, por medio del Auto 007 de 2009 la Corte mantuvo en cabeza del Ministro del Interior y de Justicia el papel de

1 Con la expedición del Decreto 2569 de 2000, la coordinación del SNAIPD, anteriormente en manos del Ministerio del Interior, pasó a ser responsabilidad de la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social.

2 Decreto 2569 de 2000.

3 Ley 387 de 1997, artículo 12, y Decreto 2569 de 2000, artículo 1d.

4 Ley 387 de 1997, artículo 7, y Decreto 2569 de 2000, artículo 2.

5 Véase, entre otros, Decreto 2569 de 2000, artículos 1j, 26 y 30. También hay funciones establecidas en el Decreto 250 de 2005 (art. 2).

coordinador territorial. Por esa razón, a lo largo de este capítulo haremos referencia al MIJ como principal ente encargado de la coordinación entre el SNAIPD y las entidades territoriales. Una de las principales labores de coordinación es establecer los mecanismos para que los comités departamentales, distritales y municipales formulen e implementen los Planes Integrales Únicos (PIU) en las respectivas entidades locales.

El tercer tipo de entidad que hace parte del esquema de coordinación son los entes territoriales, es decir, los municipios, distritos y departamentos. En este sentido, las funciones de tales entidades incluyen convocar y mantener activos los comités territoriales⁶ y articular sus planes de atención al desplazamiento con el plan de desarrollo de cada entidad. Asimismo, son responsables de asignar recursos financieros para la atención de la población desplazada, y de ser los puentes entre las entidades territoriales inferiores (municipio o departamento) y las entidades territoriales superiores (departamento o nivel nacional).

Existen, además, órganos específicos de coordinación interinstitucional: el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) y los comités territoriales de atención integral a la población desplazada.

El CNAIPD, como explicamos, es el escenario de toma de decisiones y coordinación del SNAIPD. Está conformado por representantes de trece de las entidades que hacen parte de este último.⁷ Las funciones de coordinación del CNAIPD se pueden sintetizar en los siguientes cinco puntos contenidos en la Ley 387 de 1997, la sentencia T-025 y el Decreto 250 de 2005: 1) la definición de una política pública de atención a la población desplazada que garantice el goce efectivo de derechos; 2) la obtención de recursos para la implementación de dicha política; 3) la superación de las fallas estructurales del SNAIPD detectadas en la sentencia T-025; 4) la capacitación de los funcionarios

6 Ley 387 de 1997, artículo 7, parágrafo 3.

7 Sobre la integración del CNAIPD y el SNAIPD, véase el capítulo 3.

del SNAIPD para atender el problema del desplazamiento, y 5) la comunicación y articulación con los comités territoriales en relación con la atención a la población desplazada (Acnur 2007: 369).

Para facilitar y agilizar el trabajo del CNAIPD fueron conformadas tres Mesas Nacionales, una por cada fase de intervención (Protección y prevención, Atención humanitaria de emergencia y Estabilización socioeconómica), y se estableció una Mesa de Fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada.⁸ Desde sus respectivas líneas de intervención, las mesas hacen análisis y elaboran propuestas de ajuste a la política pública ante el Consejo Nacional, quien es el encargado de adoptar los correctivos finales.

Los comités municipales, distritales y departamentales de atención integral a la población desplazada —denominados en conjunto comités territoriales— fueron creados para brindar apoyo al SNAIPD en el ámbito local, y tienen la función de planificar, diseñar, gestionar y ejecutar programas y proyectos de atención a la población desplazada (Ley 387 de 1997, art. 6, y Decreto 250 de 2005). Estos son las instancias articuladoras de coordinación y gestión interinstitucional del SNAIPD para implementar las políticas públicas y la asignación de recursos en el territorio de su competencia. Bajo este entendido, a los comités territoriales les corresponde establecer mecanismos de alerta, formular y actualizar los planes de prevención, identificar zonas de riesgo, elaborar y hacerle seguimiento al Plan Integral Único y, cuando ocurre el desplazamiento, deben brindar la primera respuesta de emergencia. Los Comités se organizan y operan a través de mesas de trabajo regionales o comisiones temáticas, compuestas por representantes institucionales y comunitarios, que tienen como objetivo trabajar alrededor de los temas que responden a las estrategias de atención del SNAIPD.⁹

8 Decreto 250 de 2005, numeral 6.

9 Véase, en el mismo sentido, Decreto 250 de 2005 (art. 2.6.3.).

Para completar el panorama del esquema de coordinación, resta mencionar los dos instrumentos específicos que han sido diseñados como “cartas de navegación” para las anteriores agencias y órganos: el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (en adelante Plan Nacional de Atención), adoptado mediante el Decreto 250 de 2005, y el Plan Integral Único (PIU), que el mismo decreto creó para que sirviera de instrumento de coordinación de los comités territoriales y sus mesas. Como veremos, estos dos instrumentos fueron resultado de órdenes de la Corte y constituyen hoy, según el análisis del Acnur (2007: 367), “las herramientas básicas de coordinación, en la medida en que fijan las acciones que, tanto en el nivel nacional como en el departamental y municipal, deben desarrollarse para alcanzar los objetivos del Sistema”.¹⁰

¿Cómo surgió este sistema de coordinación? Veamos cuál era el panorama antes de la sentencia T-025, y cómo ésta y los autos posteriores incidieron en la conformación del sistema.

El diagnóstico y la intervención de la Corte

Las fallas de coordinación fueron constatadas en la misma sentencia T-025. Los múltiples vacíos encontrados por la Corte pueden ser clasificados en cuatro categorías. Primero, el tribunal halló deficiencias en la asignación de funciones y responsabilidades de las distintas instituciones que hacen parte del SNAIPD. Segundo, constató la duplicación de funciones entre la Nación y los entes territoriales. La sentencia presentó estas dos falencias en los siguientes términos:

La asignación de funciones y responsabilidades a las distintas entidades es difusa. Esto se evidencia en que aunque a las entidades que componen el SNAIPD y las entidades territoriales se les designan funciones de acuerdo a sus competencias, la normatividad no es precisa acerca de qué debe cumplir cada una de ellas y en muchas ocasiones, las responsabilidades se encuentran duplicadas.¹¹

10 Véase, en el mismo sentido, Decreto 250 de 2005 (art. 2.6.3.).

11 El auto 178 de 2005 (numeral 3.6. vi.) reitera que “la falta de

La tercera causa de descoordinación detectada por la Corte fue la falta de herramientas de coordinación. Según la sentencia, “la Red de Solidaridad [hoy Acción Social], que se supone tiene funciones de coordinación, no tiene instrumentos adecuados para ejercer una coordinación de manera efectiva respecto de las demás entidades integrantes del SNAIPD”.¹²

Finalmente, el fallo destacó la falta de conformación de los comités municipales, a pesar de lo ordenado por la Ley 387 de 1997.¹³ La misma falencia había sido detectada en sentencias anteriores, como la T-1346 de 2001, en la que el tribunal constitucional ordenó la constitución del comité municipal en un plazo de diez días.¹⁴

Nuestras entrevistas ofrecieron abundante evidencia sobre las fallas diagnosticadas por la Corte. Por ejemplo, la falta de articulación entre las distintas entidades fue señalada por el funcionario del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en los siguientes términos:

Antes [de los autos de seguimiento], por la tradición administrativa que se tenía en el Estado, por la independencia de cada una de las carteras [...], se manejaba el tema del desplazamiento muy desarticuladamente. Entonces difícilmente se encontraba que para responder a una población objetivo con una dificultad se metieran todos los productos de la oferta institucional en una bolsa. Cada uno lo ofertaba por su lado, se atendía separadamente.¹⁵

Igualmente, la funcionaria de Acción Social encargada del tema se refirió a la falta de precisión en las funciones de las entidades y la sobreposición de responsabilidades. Para ella, “la Red de Solidaridad había asumido roles que no le correspon-

claridad en la definición de las competencias institucionales” es una de las fallas institucionales que persisten año y medio después de proferida la sentencia.

12 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6.3.1.1.iii.

13 *Ibíd.*, Apartado 6.3.1.2.i.

14 Véase también, Corte Constitucional, sentencia T-098 de 2002, en la que analizó la falta de coordinación de las entidades del SNAIPD.

15 Entrevista con Luis Domingo Gómez, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo, enero de 2009.

dían. ¿Para qué? Para dar una respuesta integral a la población. Entonces se empezó a atender al interior de la Red de Solidaridad a la población desplazada con diferentes programas, programas que otras entidades tenían la competencia de hacer”.¹⁶

El mismo Gobierno nacional, dos años después del fallo, confirmó el diagnóstico en una respuesta a la Corte, al sostener que “aunque la Ley 387 de 1997 y su Decreto reglamentario 2569 de 2000, daban líneas claras para la composición y el funcionamiento del SNAIPD, hay que aceptar que en la práctica éste no estaba actuando de acuerdo con la dimensión del desplazamiento forzado en Colombia” (CNAIPD 2006: Aparte IV.a).

Con base en este diagnóstico, la Corte expidió una serie de órdenes específicas, primero en la sentencia y luego en los autos de seguimiento. Así, por ejemplo, ordenó al CNAIPD adoptar un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional.¹⁷ Igualmente, ante la ausencia de los comités municipales, el fallo indicó que:

es preciso que tales entidades [territoriales] adopten decisiones que garanticen un mayor compromiso, como lo ordena [...] la Ley 387 de 1997 al señalar que las autoridades territoriales convocarán los Comités de Atención a la Población Desplazada. Dicha convocatoria es obligatoria en los municipios en donde se presenten situaciones de desplazamiento forzado.¹⁸

Asimismo, la Corte reiteró las responsabilidades jurídicas de las distintas entidades. Por ejemplo, en relación con la ausencia de los comités territoriales, enfatizó que “el Ministerio del Interior tenía la obligación de promover que los gobernadores y alcaldes crearan los comités municipales, distritales y departamentales, en virtud de la Ley 387 de 1997 (art. 7).¹⁹

16 Entrevista con Viviana Ferro, subdirectora de Atención a la población desplazada de Acción Social, 8 de enero de 2009.

17 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Parte resolutive, Orden cuarta.

18 *Ibíd.*, Orden tercera.

19 *Idem.*

Uno de los primeros autos de seguimiento que ahondó en el tema fue el 177 de 2005, en el que la Corte afirmó que el Ministerio le venía dando una lectura exegética a la palabra “promover”, dejando de lado sus obligaciones de coordinar y evaluar las políticas y los programas adelantados por los entes territoriales. Por ello, le ordenó “diseñar, implementar y aplicar prontamente una estrategia de promoción y de coordinación de esfuerzos nacionales y territoriales que conduzca efectivamente a que las entidades territoriales asuman un mayor compromiso tanto presupuestal como administrativo para la atención de la población desplazada”.

Asimismo, el Auto 178 de 2005, que hizo un seguimiento integral a cada uno de los aspectos identificados en la T-025 como causales del estado de cosas inconstitucional (ECI), evaluó el nivel de cumplimiento de la mencionada orden dirigida al CNAIPD, en el sentido de establecer un programa de acción encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional. El análisis llevó a la Corte a señalar “la falta de instrumentos de coordinación adecuados para la Red de Solidaridad” como una de las falencias que no habían sido superadas y, nuevamente, a ordenar al CNAIPD, en un plazo de tres meses, poner en marcha un programa de acción coordinado para superar dichas fallas.

¿Han sido eficaces estas órdenes? En otras palabras, ¿cuáles han sido el alcance y las limitaciones del efecto coordinador buscado por la Corte? En las siguientes dos secciones examinamos la evidencia sobre este efecto. Comenzamos por mostrar que la Corte ha tenido un impacto racionalizador sobre la administración pública, y pasamos luego a analizar las formas persistentes de desarticulación institucional que ilustran los límites de ese impacto.

El alcance del efecto coordinador

Ante la pregunta sobre el principal impacto de la sentencia T-025, varios de los entrevistados señalaron el efecto coordinador. En este sentido, es representativa la respuesta de una

de las funcionarias del Departamento Nacional de Planeación: “la sentencia lo que dijo fue: vamos a ordenar la casa”.²⁰ De forma similar, una funcionaria del Ministerio de Educación, que también ha estado vinculada a las políticas sobre desplazamiento desde la expedición de la Ley 387 de 1997, explicó las palabras de la Corte de la siguiente manera: “aquí hay que hacer una parada. Vamos a organizar la casa. [...] Y la sentencia le permitió al Gobierno empezar a decir, qué le toca a todos, qué le toca a unos y qué es lo que vamos a empezar a responder de maneras más puntuales”.²¹ Asimismo, la funcionaria del Ministerio de la Protección Social encargada del tema del desplazamiento señaló que la Corte “ha obligado a que todas las entidades comiencen a coordinar su trabajo en el tema”.²²

Por tanto, las opiniones de los funcionarios entrevistados sugieren la existencia de un efecto coordinador general, mediante el cual la T-025 facilitó la articulación entre las distintas entidades. Pero específicamente, ¿en qué consistió ese efecto? Para responder esta pregunta analizamos la evidencia sobre el efecto en los tres niveles de coordinación resaltados al comienzo de este capítulo, es decir, en el nivel nacional (entre las entidades que conforman el SNAIPD), en el de las entidades territoriales, y entre el nivel central y las autoridades territoriales.

La coordinación en el nivel nacional: el SNAIPD

La sentencia y los autos posteriores²³ sirvieron para fijar las responsabilidades del SNAIPD y, de esta forma, impulsaron la racionalización del Sistema. En este sentido, el funcionario

20 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

21 Entrevista con Yaneth Guevara, Ministerio de Educación, febrero de 2009.

22 Entrevista con Susana Helfer, Ministerio de la Protección Social, 21 de enero de 2009.

23 Además de los dos autos ya mencionados —177 y 178 de 2005—, los otros autos que abordaron el tema de la descoordinación institucional fueron los autos 218 y 266 de 2006 y 052 de 2008.

del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a cargo del grupo de desplazamiento señaló cómo la T-025:

Ha servido para aprovechar de mejor manera el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. [...] Se ha logrado con el tiempo un poco de mayor coordinación a un nivel mucho más cercano para articular todo el tema de la oferta institucional. Se ha superado poco a poco el tema del recelo institucional, por la existencia de la necesidad de dar soluciones integrales y coordinadas.²⁴

Los principales indicadores de los avances en materia de coordinación en el SNAIPD son: 1) los cambios en el CNAIPD, el órgano creado para discutir y diseñar respuestas comunes a los problemas relacionados con el desplazamiento, y 2) la formulación del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.

A partir de marzo de 2004, pocos meses después de expedida la sentencia, el CNAIPD retomó su dinámica regular después de dos años de inactividad. Desde ese momento, asumió el liderazgo en el diseño de las políticas públicas, y se convirtió en la instancia de seguimiento del avance y los obstáculos en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte (Acnur 2007: 349). Bajo ese marco, a partir de diciembre de 2005, estableció la expedición de acuerdos como mecanismo de comunicación y adopción de sus decisiones.

Como se vio en el capítulo anterior, las referencias expresas a la sentencia y a los autos de cumplimiento en los acuerdos del CNAIPD revelan la influencia directa de la Corte. En materia de coordinación sucedió lo mismo. El acuerdo 7 de 2006 tomó en consideración lo dicho por la Corte en la T-025 y el Auto 218 de 2006, y creó el grupo interinstitucional de seguimiento permanente del Sistema. El objetivo de este grupo era facilitar la comunicación entre las instituciones del SNAIPD, evaluar la política pública en materia de atención al desplazamiento, realizar seguimiento a los programas adelantados por

24 Entrevista con Luis Domingo Gómez, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, enero de 2009.

cada una de las entidades, y revisar la oferta institucional y proponer modificaciones.

Otra de las acciones adoptadas por el CNAIPD con el objetivo de lograr una mayor comunicación entre las instituciones del SNAIPD fue la conformación de mesas temáticas y de comités técnicos. El Acnur señaló la utilidad de algunas de estas mesas y comités para la discusión común de problemas, la adopción de políticas, el intercambio de información entre las diferentes entidades y la coordinación del Sistema. Según el informe sistemático del Acnur, “los resultados, en particular en la mesa de estabilización socioeconómica y del comité de vivienda, son apreciables en términos de la adopción de medidas en la flexibilización de la oferta institucional” (2007: 368).

La segunda muestra del impacto de la Corte sobre la coordinación del SNAIPD fue la adopción del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, a través del Decreto 250 de 2005, que actualizó el plan anterior (Decreto 173 de 1998). La T-025 identificó como una de las falencias del sistema la ausencia de instrumentos adecuados en manos de Acción Social para ejercer una coordinación efectiva respecto de las demás instituciones integrantes del SNAIPD.²⁵ Con la expedición de dicho Plan un año después del fallo, se superó formalmente esta falencia institucional. El Decreto 250 estableció desde principios rectores y objetivos generales, hasta líneas estratégicas de atención y fases de intervención, pasando por un recuento de las instancias de coordinación del sistema. El Plan es, en síntesis, “la herramienta básica de coordinación” (Acnur 2007: 350) y, por ende, es “una de las más importantes medidas de política adoptadas por las autoridades en la vía de la superación del ECI” (Acnur 2007: 369).

La coordinación en las entidades territoriales

En el ámbito local, el indicador más claro de avance en la coordinación como resultado de la intervención de la Corte fue

25 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6.3.1.1.

la puesta en marcha de los comités municipales, distritales y departamentales ordenados por la Corporación. Como lo señaló una funcionaria del Departamento Nacional de Planeación, “en materia de desplazamiento, se debe reconocer que una de las bondades de las sentencias es que al pedir informes y al pedir que se pongan en marcha los Comités que crea la Ley, pide y obliga que las acciones sean coordinadas. Además, estandariza las acciones, lo cual es positivo”.²⁶

El Decreto 250 de 2005 no avanzó en la definición de los roles que deberían cumplir las entidades de los distintos niveles, tal y como exigía la T-025. Sin embargo, resaltó la importancia de tener en cuenta las particularidades regionales y locales en el desarrollo de las políticas,²⁷ y reglamentó el funcionamiento de los comités territoriales. Por un lado, estableció que los comités se debían organizar y operar a través de las mesas de trabajo regionales o las comisiones temáticas, compuestas por representantes institucionales y comunitarios, con el objetivo de trabajar en torno a los temas relevantes para el sistema de atención del SNAIPD.²⁸ Por el otro, determinó que los Comités serían los responsables de formular los Planes Integrales Únicos (PIU). Por ello, el número de mesas de trabajo o comisiones técnicas reunidas en un año, así como el número de PIU aprobados o en proceso de formulación son indicadores del grado de funcionamiento de los comités territoriales.

El PIU es una herramienta de planeación estratégica que debe construirse de manera colectiva y participativa en el marco de los comités territoriales. En este sentido, es un instrumento de coordinación de las acciones de prevención y atención al desplazamiento de las diferentes instituciones de los niveles nacional, departamental y municipal que hacen parte

26 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

27 Decreto 250 de 2005, artículo 1.1.

28 Decreto 250 de 2005, artículo 6.

del SNAIPD. El PIU está constituido por tres componentes: la caracterización territorial y poblacional; la planeación estratégica; y el seguimiento, el monitoreo y la evaluación.

El número de comités y de PIU ha venido en aumento, aunque lentamente. Según los registros de la Unidad Técnica Conjunta (UTeC) a septiembre de 2006, de los 32 departamentos, la gran mayoría (29) tenían comités territoriales activos y habían diseñado un PIU, aunque sólo cinco PIU habían sido aprobados. Asimismo, el número de mesas temáticas constituidas pasó de ninguna en 2004 a 108 en 2006 (UTeC 2006, citado en Acnur 2007: 372).

A nivel distrital y municipal, a septiembre de 2006, 253 municipios y distritos (es decir, cerca de la quinta parte de las localidades del país) habían trabajado en la formulación del PIU, y 39 de ellos ya lo tenían aprobado. De igual manera, en el número de mesas temáticas constituidas a nivel municipal y distrital se pasó de cero en 2004 a 404 en septiembre de 2006 (UTeC 2006, citado en Acnur 2007: 372).

Algunos gobiernos territoriales hicieron avances importantes. El Ministerio del Interior explicó que 29 de los 32 departamentos habían incluido el tema de atención a la población desplazada en sus Planes de Desarrollo Departamental. Asimismo, señaló que siete departamentos habían adoptado un presupuesto especial para el tema, habían creado y puesto en funcionamiento los comités, y formulado y articulado los PIU a los Planes de Desarrollo Departamental. En la misma línea, los gobiernos de las ciudades de Bogotá, Cartagena y Medellín incorporaron en sus planes de desarrollo la atención a la población desplazada. El caso de esta última ciudad fue resaltado por los medios, que señalaron como “hecho cierto y meritorio [...] que por primera vez el fenómeno del desplazamiento fue incluido en un plan de desarrollo de Medellín”.²⁹

29 *El Tiempo*, “Por fin incluyen a desplazados”, 29 de mayo de 2004.

La evidencia directa y más completa que existe sobre la actuación de las entidades territoriales son las respuestas que las gobernaciones y alcaldías dieron al cuestionario que la Corte les envió a finales de 2008 (mediante el Auto 052 de ese año).³⁰ Como veremos, las respuestas a las doce preguntas de la Corte muestran que los avances de la mayor parte de las entidades territoriales han sido bastante limitados. Sin embargo, en las respuestas de algunas autoridades locales se evidencia el impacto positivo de los PIU y los comités sobre desplazamiento. La Gobernación del departamento de Putumayo, por ejemplo, afirmó haber adoptado el PIU y reconoció su importancia como mecanismo de coordinación y organización administrativa:

Sí [tenemos PIU]. Para la implementación del PIU desde el 2005 en adelante se dispone de un equipo de profesionales cuya misión es coordinar y articular acciones orientadas a la atención integral de la población desplazada. El PIU se ha convertido en la carta de navegación para atender la problemática del desplazamiento en la región. [...] Sin duda alguna el impacto en la comunidad en situación de desplazamiento es positivo, ya que ha permitido coordinar y articular acciones del orden local, regional, nacional y de organismos cooperantes orientadas a atender a la población en situación de desplazamiento (Cijus 2009).

Los avances en materia de coordinación también han sido resaltados por algunos actores de la sociedad civil. Por ejemplo, en la audiencia de rendición de cuentas ante la Corte el 10 de julio de 2009, un representante de la Comisión de Seguimiento comparó la situación en ese entonces con la descoordinación evidenciada en balances anteriores, y concluyó:

En la audiencia del 1 de marzo de 2007, el Ministerio del Interior había planteado que la descentralización era un obstáculo. En cambio, hoy vemos que existe mayor disponibilidad de coordinación, por lo que consideramos que el Decreto 1997 de 2009 es un primer paso importante. El decreto prevé que el Departamento Nacional del Planeación

30 Las respuestas de las entidades territoriales al Auto 052 de 2008 fueron sistematizadas en un informe del Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus) de la Universidad de los Andes (Cijus 2009), que tomamos como fuente de las citas y el análisis de dichas respuestas.

proponga una territorialización de la inversión nacional en el proyecto de presupuesto, pide a los entes territoriales que establezcan recursos y que en los planes de desarrollo se tenga en cuenta los PIU, así como posibilidades de atención a la población desplazada.

La coordinación entre el Gobierno nacional y los entes territoriales

Como se explicó, el Ministerio del Interior y de Justicia es la entidad del SNAIPD encargada de la coordinación entre las entidades territoriales y el nivel central. En cumplimiento de esa función, hizo algunos esfuerzos preliminares tras la expedición de la sentencia, especialmente mediante la convocatoria a sesiones de discusión. En mayo de 2006, por ejemplo, *El Tiempo* resaltaba que: “el Ministerio del Interior y Justicia realizará a partir de este mes y hasta agosto ocho encuentros regionales en los que estarán, además de Acción Social, el Ministerio de Hacienda, el Acnur, los secretarios departamentales de gobierno y ciudades capitales”. En la misma nota, el diario aclaraba que se trataba de una reacción del Gobierno ante las órdenes de la Corte: “la idea del Ministerio del Interior y de Justicia, según dice el documento enviado a la Corte, es mirar cuáles son las acciones específicas para dar respuesta adecuada a los problemas que tienen los desplazados en cada región”.³¹

La respuesta inicial del Ministerio, sin embargo, no fue mucho más allá de la realización de reuniones sin efectos concretos. De ahí que, dos años después de la T-025, el Ministerio seguía sin cumplir su papel articulador. Así lo muestra el Auto 218 de 2006 expedido por la Corte, que resaltó esta falla como una de las diez más graves del sistema de políticas sobre desplazamiento.

En respuesta a la insistencia de la Corte, el Ministerio creó, en septiembre de 2006, el Grupo de Coordinación y Seguimiento a Departamentos y Municipios en materia de Atención

31 *El Tiempo*, “Corte, a calificar tarea final sobre desplazados”, 13 de mayo de 2006.

a la Población Desplazada. Este grupo interno tiene dos funciones principales. Primero, promover el cumplimiento de las obligaciones de los alcaldes y gobernadores frente al tema del desplazamiento, y asesorarlos en esa tarea. Segundo, coordinar acciones con las autoridades territoriales a fin de fortalecer los esfuerzos administrativos y presupuestales para la atención integral de la población desplazada por la violencia.

La acción del Ministerio ha tenido efectos que, aunque insuficientes, marcan avances importantes en la solución de algunas de las fallas de coordinación detectadas por la Corte, como lo ha reportado el mismo Ministerio y lo han reconocido otros actores del campo. En el informe de seguimiento enviado a la Corte a finales del año 2008, el Ministerio presentó lo que calificó como avances en materia de coordinación y compromiso de las entidades territoriales. Según dicho informe, el trabajo del Ministerio con las entidades territoriales ha llevado al aumento del presupuesto que éstas dedican a la atención de la población desplazada. Según las cifras de la entidad, el 97% de departamentos y de las ciudades capitales y el 64% de los municipios con mayor desplazamiento aumentaron dicho presupuesto. Igualmente, el Ministerio sostuvo que ha brindado asesoría técnica para el fortalecimiento institucional a municipios y departamentos, y ha acompañado con recursos técnicos la formulación de los PIU.

El avance fue resaltado por el Acnur, que señaló que:

el Ministerio [del Interior y de Justicia] ha venido ejecutando acciones con el objetivo de dar respuesta a las órdenes establecidas por la Corte Constitucional. Este ejercicio ha permitido establecer un contacto con las entidades territoriales, en función de la atención al desplazamiento, con el que no se contaba en el pasado (Acnur 2007: 383).

Dicho avance también es mencionado en algunas de las respuestas de las autoridades territoriales al cuestionario de la Corte (Auto 052 de 2008). A manera de ejemplo, el municipio de Filandia en el departamento de Quindío indicó que las principales acciones realizadas por el Ministerio del Interior como agente coordinador habían sido:

[...] capacitaciones y orientaciones técnicas para la ejecución del programa, monitoreo a las actividades ejecutadas de acuerdo con las exigencias legales, divulgación de información legal y procedimental a través de publicaciones documentales e Internet y asistencia técnica a través de solución de inquietudes, consultas y orientaciones para el mejor cumplimiento de la función (Cijus 2009).

En tiempos más recientes, el avance fue resaltado tanto por el Gobierno como por la sociedad civil durante la audiencia de rendición de cuentas del 10 de julio de 2009. Ante la pregunta formulada en la audiencia por el magistrado Luis Ernesto Vargas sobre qué había hecho Acción Social para mejorar la coordinación con las autoridades territoriales y para fortalecer el trabajo interinstitucional, el director de esta entidad respondió:

Antes todo era de Acción Social. La Corte y los organismos de control han ayudado a exigir que todas las entidades actúen. Ya no es solo Acción Social. Por ejemplo, el Ministerio del Interior es quien ahora coordina a departamentos y municipios. No podemos volver a la situación de “eso le corresponde a Acción Social”.³²

Por parte de la sociedad civil, el director de Codhes, en nombre de la Comisión de Seguimiento, afirmó también que “se han dado avances que la Comisión de Seguimiento es la primera en reconocer. Se han incrementado los recursos presupuestales para atender el desplazamiento, existen avances institucionales de coordinación y adopción de un enfoque de derechos”.³³

En síntesis, con base en la evidencia expuesta en esta sección, ¿qué impacto ha tenido el proceso de seguimiento sobre las cuatro fallas de coordinación detectadas por la Corte en la sentencia T-025? Nuestro análisis muestra que el efecto coordinador ha tenido incidencia sobre dos de las cuatro fallas resaladas por la Corte y expuestas anteriormente. De un lado, ha

32 Luis Alfonso Hoyos, director de Acción Social, Audiencia de rendición de cuentas, Corte Constitucional, Bogotá, 10 de julio de 2009.

33 Marco Romero, director de Codhes, Audiencia de rendición de cuentas, Corte Constitucional, Bogotá, 10 de julio de 2009.

contribuido a llenar el vacío de mecanismos de coordinación, específicamente a través de la creación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y la formulación de los PIU. De otro lado, ha logrado un aumento considerable en el número de comités territoriales, los organismos especializados que, a pesar de haber sido ordenados por la Ley 387 de 1997, seguían sin ser conformados en 2004, cuando fue expedida la sentencia T-025.

La descoordinación de la administración pública, sin embargo, ha sido uno de los vacíos más duraderos y resistentes de la atención a la población desplazada. En la siguiente sección mostramos cómo, de hecho, el efecto coordinador ha hecho escasa mella en las otras dos fallas detectadas por la Corte: la indefinición de las funciones y las responsabilidades de las entidades, y la duplicación de tareas.

Las limitaciones del efecto coordinador

Las fallas persistentes de coordinación pueden ser vistas con mayor claridad —y contrastadas con los avances reseñados— si se analizan en los mismos tres niveles que hemos resaltado a lo largo del capítulo, esto es: 1) los problemas de coordinación del nivel nacional, específicamente el SNAIPD; 2) los vacíos en las entidades territoriales, y 3) las dificultades de coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales. Veamos cada uno de ellos.

La descoordinación en el nivel nacional: el SNAIPD

A pesar de los avances mencionados, la falta de coordinación entre las instituciones del Gobierno nacional continuaba siendo un obstáculo para la atención a la población desplazada. En 2008, por ejemplo, la Contraloría General de la Nación informaba a la Corte que la mayor articulación formal no se traducían, en la práctica, en una mayor coordinación entre las entidades ni en mejoras para la población desplazada. Según la Contraloría:

no se observa el efecto real de la coordinación institucional frente a las necesidades de la población objetivo en cada uno de los componentes de la política. [...] De igual manera, los informes de auditoría de las vigencias 2006 y 2007, evidenciaron desarticulación y falta de coordinación entre los diferentes programas de Acción Social, lo que no permite sumar esfuerzos para brindar una mejor atención y adecuada cobertura de la población beneficiaria.³⁴

En 2009, la Corte constataba la descoordinación en distintos programas, como los que buscan estabilizar social y económicamente a las víctimas del desplazamiento. Según la Corte, los programas de vivienda, generación de ingresos y de capacitación laboral “funcionan sin articulación entre ellos y no hacen parte de una política integral y complementaria bajo el propósito común de que los desplazados superen su situación de pobreza”.³⁵

La continua desarticulación proviene de dos fallas centrales: la falta de comunicación entre entidades y el desbordamiento de Acción Social como organismo coordinador. En cuanto a lo primero, Acnur ha resaltado que las decisiones adoptadas por el CNAIPD no son conocidas por los funcionarios de las unidades territoriales de Acción Social, pese a que ambos son los coordinadores del SNAIPD (Acnur 2007: 370). La falta de comunicación interinstitucional efectiva fue resaltada de nuevo por la Corte en 2009, cuando señaló que Acción Social continuaba teniendo problemas para verificar, compartir y hacer pública la información de los servicios que se prestan en cada uno de los componentes de la política.³⁶

En cuanto a lo segundo, Acción Social sigue siendo un nodo coordinador claramente deficiente. De hecho, por una combinación de falta de capacidad y eficiencia institucional, y falta de voluntad política de algunos de sus funcionarios, Acción Social se ha mostrado desbordada por el fenómeno del

34 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, numeral 50.

35 *Ibid.*, numeral 51.

36 *Idem.*

desplazamiento. Además de la coordinación del SNAIPD, esta entidad es responsable de la ejecución de labores operativas de atención a la población desplazada que ocupan entre el 44 y el 58% de los recursos destinado a la atención del desplazamiento forzado en el nivel nacional (Acnur 2007: 375). Al mismo tiempo, Acción Social está encargada de la administración de otras instituciones y programas, como el Fondo de Reparación y Reconciliación y la Red de Lucha para la Superación de la Pobreza Extrema (Juntos).

Como fue evidente en la rendición de cuentas del director de Acción Social ante la Corte en 2009, la entidad se ha mostrado incapaz de cumplir este conjunto de funciones, y ha quedado envuelta en sus propias limitaciones institucionales y las limitaciones de la voluntad política del Gobierno nacional (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco 2009). El resultado es que, por lo menos hasta 2010 y a pesar de las múltiples órdenes de la Corte en este sentido, la entidad seguía sin funcionar como el nodo coordinador requerido por una política pública compleja como la relativa al desplazamiento forzado.

La descoordinación en las entidades territoriales

Las evaluaciones hechas por distintos actores revelan tres fallas persistentes en este nivel. Primero, la acción de los comités municipales se ha centrado en la atención de emergencias y no en la planeación, prevención y coordinación de la política (Acnur 2007: 371). Segundo, al igual que en el nivel central, las entidades territoriales presentan problemas profundos de comunicación interinstitucional, especialmente entre los comités departamentales y los municipales (Acnur 2007: 367).³⁷

Una tercera falla de coordinación proviene de la escasa implementación de los PIU que han sido formulados. En el caso de los departamentos de Nariño y Putumayo, por ejemplo, el Ministerio del Interior informó en 2008 que “a pesar de tener

37 La excepción más notable es el departamento de Antioquia.

un PIU construido y comités creados y en funcionamiento, tenían muy baja capacidad presupuestal e institucional, un bajo nivel de participación de autoridades territoriales y baja articulación municipal”.³⁸ Igualmente, el Ministerio destacó el caso de Chocó y Boyacá, “donde contaban con PIU pero no habían hecho los ajustes presupuestales y persistía una baja articulación municipal” (Ministerio del Interior y de Justicia 2008).

Casos similares se hicieron evidentes en las respuestas de las entidades territoriales al cuestionario que les envió la Corte (Auto 052 de 2009). Por ejemplo, la Gobernación del departamento de Casanare sostuvo que:

En el año 2006 se realizó un ejercicio de planificación y se formuló el PIU. No obstante, por falta de coordinación interinstitucional este plan no fue implementado por el Comité Departamental vigente en la época. Lo anterior no implica que las instituciones no hayan realizado acciones a favor de la población desplazada, de hecho cada una de estas instituciones tienen resultados reflejados individualmente (Ministerio del Interior y de Justicia 2008).

Estas y otras dificultades persistentes llevaron a la Corte a exigir a las entidades territoriales que rindieran cuentas públicas y explicaciones por su pobre desempeño y su falta de avance en la coordinación de sus instituciones. Para ello, convocó una serie de audiencias públicas sobre este tema, que fueron celebradas entre finales de 2009 y comienzos de 2010. En ellas rindieron cuentas las autoridades de departamentos y municipios que son especialmente afectados por el desplazamiento, ya sea como receptores o expulsores de población desplazada. Las respuestas fragmentarias y dispares de las autoridades territoriales en las audiencias confirmaron la impresión de precariedad y descoordinación institucionales que surgió del análisis de la información enviada a la Corte en respuesta al cuestionario de 2008.

Las audiencias revelaron un panorama similar en relación con el tercer nivel de desarticulación —entre el gobierno na-

38 Véase Ministerio del Interior y de Justicia (2008).

cional y los gobiernos territoriales—, que analizamos a continuación.

La descoordinación entre el nivel central y las entidades territoriales

Las fallas en este nivel han sido tan resistentes y graves que han llevado no sólo a la convocatoria de las mencionadas audiencias, sino a la expedición de varias decisiones de seguimiento con órdenes cada vez más perentorias y detalladas. En 2007, por ejemplo, la Corte dedicó un auto (el 007 de 2009) específicamente al tema de la coordinación de la política pública, con fundamentos que revelan claramente la persistencia del problema; la Corte señala:

Que a pesar del tiempo transcurrido desde la expedición de la sentencia T-025 de 2004 y de los múltiples requerimientos y órdenes al Ministerio del Interior y de Justicia para que cumpla sus funciones de coordinador de la política pública de atención a la población desplazada, no se ha logrado garantizar el goce efectivo de los derechos de esta población y aún subsisten deficiencias en materia de coordinación con las entidades territoriales.³⁹

En igual sentido, la siguiente decisión de la Corte en el proceso (Auto 008 de 2009), declaró que el estado de cosas inconstitucional no había sido superado, entre otras razones, porque se seguían “presentando problemas en materia de coordinación entre las diferentes entidades públicas (nacionales y territoriales) y la definición de responsabilidades claras y específicas acerca de la atención a la población desplazada”.⁴⁰

El limitado rol coordinador del Ministerio fue reportado también por varias entidades territoriales en sus respuestas a la Corte en 2008. Por ejemplo, la Alcaldía del municipio de Briceño en el departamento de Antioquia afirmó que:

Es muy precaria por no decir que ninguna, la ayuda que se ha otorgado al ente territorial en este sentido [en la prevención del despla-

39 Corte Constitucional, Auto 007 de 2009, numeral 12.

40 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, numeral 50.

zamiento], máxime cuando nuestra población ha sido víctima de desplazamientos forzados, ha tenido presencia de grupos armados al margen de la ley de manera constante y últimamente sufre el desplazamiento forzado impuesto por grupos ilegales como represión a la erradicación manual de cultivos ilícitos. Por parte del Ministerio del Interior y Justicia, no se ha prestado ningún tipo de ayuda o apoyo en este sentido (Cijus 2009).

En general, en las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos territoriales, es evidente la continuación de una de las fallas estructurales de coordinación: la falta de claridad sobre las responsabilidades de la Nación, los departamentos y los municipios en relación con la atención a la población desplazada. En el Auto 008 de 2009, la Corte constató de nuevo “que la ejecución de la mayoría de los componentes de la atención a la población desplazada carece de responsables claros”.⁴¹ Por ejemplo, como lo constató un estudio económico sobre las políticas sobre desplazamiento, la incertidumbre sobre responsabilidades y funciones ha llevado a la superposición de programas nacionales, departamentales y municipales en relación con la atención humanitaria de emergencia a los desplazados (Ibáñez 2008: 5).

El resultado de estas fallas es un escenario de políticas públicas en el que, como lo mostraron las entrevistas y la observación de las audiencias públicas ante la Corte, el gobierno nacional y las autoridades territoriales tienden a justificar su pobre desempeño con el argumento de que la otra parte no cumple sus obligaciones. Este círculo vicioso de acusaciones sin asunción de responsabilidad ha sido un poderoso obstáculo para la atención de la población desplazada y el cumplimiento de las órdenes de la Corte.

Muestra de ello es el rol cada vez más activo que ha asumido la Corte en relación con este tema. Siguiendo la línea de las intervenciones más detalladas que, como vimos en el capítulo 2, han caracterizado la actuación del tribunal desde 2009, en el

41 *Ibíd.*, numeral 52.

Auto 007 de ese año la Corte creó un sistema de certificación mediante el cual el CNAIPD evaluaría el desempeño de las entidades territoriales a partir de 2010. El propósito del certificado es

hacer visibles los niveles de cumplimiento y cooperación de las distintas entidades territoriales que se consideran prioritarias [...] y certificar a aquellas entidades territoriales cuyas acciones contribuyan al avance en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y a la superación de las falencias en la capacidad institucional y el esfuerzo presupuestal.⁴²

Como corolario de este sistema, el CNAIPD puede “des-certificar” a aquellas gobernaciones y alcaldías que se retrasan injustificadamente en el cumplimiento de sus responsabilidades.⁴³

En conclusión, el análisis del efecto coordinador presentado en este capítulo arroja un balance dispar, que muestra tanto el potencial como las limitaciones de los intentos de las cortes de ejercer presión para racionalizar aparatos gubernamentales que presentan claras fallas de articulación. De un lado, las agencias gubernamentales y los actores de la sociedad civil reconocen avances notorios en la formulación de planes integrados y conformación de entidades y mecanismos de coordinación, tanto en el nivel nacional como en los niveles territoriales. De otro lado, sin embargo, la actuación del Estado colombiano frente a la emergencia humanitaria del desplazamiento sigue presentando fallas elementales de comunicación, articulación y coordinación de tareas y competencias. De ahí la transformación gradual de la intervención de la Corte Constitucional, que ha pasado de formular directrices generales a pedir cuentas públicas a las autoridades y especificar mecanismos de coordinación interinstitucional.

42 Corte Constitucional, Auto 007 de 2009, numeral 26.

43 Idem.

Capítulo 6

El efecto deliberativo: la Corte y el diálogo público sobre el desplazamiento

Como vimos en el capítulo 1, una de las objeciones clásicas a la intervención de las cortes en asuntos de políticas públicas señala que los jueces, que no son elegidos mediante el voto ciudadano, tienden a reemplazar las instituciones democráticas de toma de decisiones, como el Congreso y los gobiernos elegidos popularmente. En respuesta a esa crítica, en el mismo capítulo vimos que varias cortes contemporáneas han promovido espacios participativos de seguimiento a sus decisiones. Algunos ejemplos de esta tendencia son los comités sociojurídicos de implementación de las órdenes de la Corte Suprema de India, y las audiencias públicas de seguimiento celebradas por algunas cortes argentinas en casos estructurales. Con base en un trabajo más amplio sobre el tema (Rodríguez Garavito, en prensa), también señalamos que los fallos estructurales pueden ser promotores —antes que inhibidores— del debate democrático y la rendición de cuentas públicas por parte de las autoridades. A este potencial impacto del activismo judicial nos referimos cuando hablamos del “efecto deliberativo” de los fallos estructurales.

¿Qué alcances y limitaciones ha tenido el efecto deliberativo en el caso específico del desplazamiento forzado en Colombia? En este capítulo abordamos esta pregunta, con base en la evidencia sobre el grado de participación de los distintos actores estatales y no estatales que, como vimos en el capítulo 3, componen el campo sociojurídico del desplazamiento.

Dividimos el capítulo en dos secciones. En la primera, estudiamos el alcance del efecto deliberativo. Con base en la ti-

pología presentada en el capítulo 1, distinguimos su impacto directo y su impacto indirecto. El primero ha tenido lugar directamente ante la Corte a través de las audiencias públicas y los autos, y el segundo de forma mediata ante otras instancias estatales y no estatales. Al examinar estos efectos, resaltamos las oportunidades de participación que el caso de la sentencia T-025 ha abierto a diversos actores de la sociedad civil que han pasado a ser centrales en la discusión sobre las políticas acerca del desplazamiento. En la segunda sección nos ocupamos de las limitaciones del efecto deliberativo, relacionadas principalmente con los obstáculos para la participación de la población desplazada dentro de un proceso guiado por una lógica y un lenguaje jurídicos especializados.

El efecto deliberativo: los impactos directos e indirectos

El efecto deliberativo directo: la interlocución con la Corte

Los autos y las audiencias de seguimiento han abierto espacios directos de diálogo con la Corte. En cuanto a los autos, como vimos, durante los seis años posteriores a la sentencia (enero de 2004 a enero de 2010), la Corte Constitucional profirió 84 decisiones de este tipo. Los autos tienen objetivos diversos. Algunos son de trámite y solicitan datos de algunos actores específicos¹ o comunican información relevante.² Otros simplemente fijan la programación de una audiencia pública.³

1 Véase, entre otros, el Auto 068 de 2008, mediante el cual la Corte invitaba a las entidades académicas y organizaciones especializadas a realizar propuestas sobre las áreas más críticas y complejas de la atención a la población desplazada. Véase Rodríguez Garavito (2009b) para una muestra de los estudios producidos como respuesta a este auto.

2 Véase, por ejemplo, el Auto 036 de 2009, mediante el cual la Corte difunde el Informe del Fiscal General de la Nación sobre los casos de violencia sexual denunciados en el Auto 092 de 2008.

3 Véanse, entre otros, los autos 027 y 101 de 2007, 002, 011 y 053 de 2008.

Un tercer tipo de auto considera incidentes de desacato contra funcionarios y contratistas de las entidades del Estado.⁴

Sin embargo, un buen número de autos ha estado dedicado a la labor sustantiva de evaluar el cumplimiento de las órdenes de la Corte.⁵ Al hacer esta evaluación, la Corte ha promovido la participación de distintos actores de dos formas. De un lado, ha solicitado información y conceptos técnicos de entidades estatales, ONG y centros de investigación que han servido como insumo básico para el balance de la Corte. De otro lado, con base en este balance, el tribunal ha expedido nuevas órdenes a dichos actores que, como veremos, han impulsado su participación continua en el proceso de seguimiento.

El principal mecanismo de participación y deliberación puesto en marcha por la Corte son las audiencias públicas.⁶ En ellas intervienen, además de los magistrados de la Corte, delegados del Gobierno, representantes de ONG y de organismos internacionales, y líderes de organizaciones de población desplazada. Funcionan como un mecanismo de rendición de cuentas por parte del Gobierno, y de discusión de los resultados y los obstáculos de las políticas sobre desplazamiento, a la luz de lo ordenado por la Corte en la T-025 y los autos de seguimiento.

4 Véanse, entre otros, los autos 333, 334 y 335 de 2006 y 058 de 2007.

5 Véanse, entre otros, los cinco autos con enfoque diferencial en los que la Corte analizó los riesgos particulares y desproporcionados que experimentan algunos grupos vulnerables dentro de la población desplazada como son las mujeres (Auto 092 de 2008), los niños y las niñas (Auto 251 de 2008), los pueblos indígenas (Auto 004 de 2009), la población afrodescendiente (Auto 005 de 2009), y las personas desplazadas con discapacidad (Auto 008 de 2009).

6 El nombre de las sesiones públicas de seguimiento ha variado. En algunos casos, la Corte se refería a ellas con el término de “audiencias públicas”, mientras que en otros hablaba de “audiencias públicas de información”, “audiencias de rendición de cuentas” y “sesiones de información técnica”. La principal diferencia entre las audiencias y las sesiones de información técnica es que a estas últimas generalmente no asistían representantes de la población desplazada. Así sucedió, por ejemplo, con las sesiones celebradas en 2008 para discutir el tema de los indicadores de goce efectivo de derechos con los que se debía medir el avance de las políticas sobre desplazamiento.

La primera audiencia pública tuvo lugar en junio de 2005. Al cierre del periodo de observación de nuestro estudio (enero de 2010), se habían celebrado catorce audiencias públicas en la sede de la Corte en el Palacio de Justicia en Bogotá. Adicionalmente, en junio de 2008 se llevó a cabo una audiencia privada en la Corte, que fue solicitada por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a la que asistieron, además del CICR y algunos magistrados de la Corte, la Comisión de Seguimiento y Acción Social.

Ese mismo año, las organizaciones de la sociedad civil convocaron a una audiencia en la ciudad de Santa Marta, a la que fueron invitados algunos magistrados de la Corte. Como lo expresó un auxiliar de la Corte en nuestra entrevista, se trató de “la primera vez que la Corte salió de Bogotá para escuchar a la población desplazada, debido a que los desplazados de otras zonas del país les es muy difícil venir a Bogotá a participar en una audiencia”.⁷

Las audiencias moldearon el proceso de diseño y evaluación de las políticas públicas en materia de desplazamiento forzado. Por un lado, como lo sugiere la cita precedente, abrieron el proceso de seguimiento a un conjunto más amplio de actores nacionales e internacionales. Por otro lado, aumentaron la publicidad y la transparencia del proceso. Uno y otro rasgo fueron resaltados por varios de nuestros entrevistados. Como lo apuntó la subdirectora de Atención a la Población Desplazada de Acción Social:

Con las audiencias, cambió el escenario de discusión porque antes no existía. ¿Antes cuál era la relación? La típica relación que se mantiene con una corte. Las cortes [se pronuncian] a través de fallos y de autos y se les contesta por escrito sin que exista lo que los abogados llamamos la inmediatez de la prueba. Sino que simplemente yo le contesto por escrito lo que usted me está preguntando. Después, por la misma dinámica que generó la Corte Constitucional a través de audiencias, el

7 Entrevista con Juan Felipe Aguilar, auxiliar Corte Constitucional, Despacho del magistrado Manuel José Cepeda. Comunicación por escrito, 24 de abril de 2009.

escenario cambió. Ya son escenarios más abiertos de discusión, donde la Corte se aparta un poco de su rol de juez para entrar a un rol de garante de derechos y a opinar dentro de unos escenarios de discusión.⁸

Como lo mostramos en el capítulo 1, mediante esta deliberación pública, la Corte colombiana, como otras cortes constitucionales activistas, ha buscado enfrentar la objeción sobre la legitimidad de su intervención en asuntos de políticas públicas. Según lo expresó el director de Codhes, “la T-025 es una sentencia que ha ganado una legitimidad grande a nivel nacional e internacional, [...] por sus resultados y por todo lo que se ha avanzado en procesos de participación y de debate”.⁹ La percepción ha sido similar en las entidades públicas relevantes, como lo muestra la opinión de la subdirectora de Atención a la Población Desplazada de Acción Social:

Lo que se ha generado es un escenario de diálogo, de construcción democrática de una política para unas víctimas. Ninguna otra política pública ha tenido un escenario donde en una mesa se puede sentar una persona desplazada, una persona de la sociedad civil, una persona del Gobierno y un representante de la rama judicial a discutir si efectivamente los ingresos presupuestales que se están dando para la población son suficientes.¹⁰

Como veremos en el siguiente capítulo, uno de los temas de deliberación más productivos y prolongados ha sido el de los indicadores de evaluación de la política pública sobre desplazamiento (Rodríguez Garavito 2009c). Más allá de los detalles del contenido de estos indicadores, para los efectos de este capítulo interesa resaltar que fueron producto del diálogo entre propuestas del Gobierno y la Comisión de Seguimiento, con la activa intermediación de la Corte. Se trató de un proceso iterativo y gradual, en el que la Corte promovía nuevas propuestas, acogía algunas y volvía a solicitar alternativas de

8 Entrevista con Viviana Ferro, subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, 8 de enero de 2009.

9 Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 y 23 de diciembre de 2008.

10 Entrevista con Viviana Ferro, subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, 8 de enero de 2009.

indicadores. Como lo explicó la magistrada auxiliar encargada del proceso de seguimiento en la Corte:

Los indicadores fueron un proceso de tres años, porque lo dijimos desde la sentencia T-025. [Las entidades del Estado] nos mandaban que sí tenían [indicadores], que no tenían. Nos mandaban indicadores de cuántas flautas habían entregado [al programa de educación musical del Ministerio de Cultura], cuántos chalecos antibalas para proteger la vida, pero nadie sabía en concreto si estaban avanzando o no, si estaban haciendo el esfuerzo donde tocaba hacerlo, ni tampoco si faltaba mucho. Entonces el tema de indicadores hizo que de alguna forma se modificara la relación con la Corte.¹¹

Según veremos en el capítulo 7, a través de este mecanismo dialógico, que incluyó múltiples autos y audiencias, los actores centrales del campo del desplazamiento fueron construyendo, de forma acumulativa, mecanismos de medición del cumplimiento de la sentencia T-025.

El efecto deliberativo indirecto

Además de la interlocución directa con la Corte, el proceso de seguimiento ha estimulado mecanismos deliberativos en otros espacios estatales y no estatales. En relación con los primeros, retomamos aquí brevemente dos que fueron analizados con detalle en el capítulo anterior: el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) y los consejos territoriales.

Como vimos, en respuesta a lo ordenado por el fallo T-025, el CNAIPD volvió a reunirse después de dos años de inactividad. Desde la época del fallo hasta mediados de 2009, se llevaron a cabo 21 reuniones del CNAIPD. En ellas participaron 48 personas, entre las cuales estaban los representantes de la mayoría de las instituciones integrantes del CNAIPD, así como distintos invitados que incluyen actores estatales —como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Consejería Presidencial para la Equidad de Género—, actores sociales —como la Mesa Nacional de Fortalecimiento a la Población

11 Entrevista con Clara Helena Reales, magistrada auxiliar, Corte Constitucional de Colombia, 18 de diciembre de 2008.

Desplazada, el Movimiento Nacional Víctimas y Codhes—, y organismos internacionales —como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)—. Como se explicó, fueron creadas cuatro mesas de discusión en el CNAIPD, sobre 1) protección y prevención, 2) atención humanitaria de emergencia, 3) estabilización socioeconómica, y 4) fortalecimiento del proceso organizativo de la población desplazada. En todas se previó la participación de representantes de esta población.

El otro espacio de discusión que examinamos con detenimiento en el capítulo precedente son los comités territoriales de atención integral a la población desplazada, que buscan llevar la interlocución al nivel local. De ahí que, según vimos, existen comités en los departamentos, los municipios y los distritos, que pretenden facilitar la gestión del SNAIPD en esos niveles territoriales. Los comités operan a través de mesas o comisiones temáticas, a las que la ley les encarga la tarea de promover la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional a través de mecanismos como la formulación del Plan Integral Único.

La sentencia y el proceso de seguimiento también han tenido un efecto deliberativo indirecto sobre la sociedad civil. Al crear oportunidades de participación, la Corte estimuló la formación o el fortalecimiento de organizaciones sociales interesadas en el problema del desplazamiento que, a su vez, conformaron espacios de deliberación sobre el tema. Como lo sostuvo en nuestra entrevista Andrés Celis, oficial del Acnur:

Había una serie de organizaciones en el país trabajando sobre el tema, lo que hace que las invitaciones de la Corte hayan tenido una fuerza muy grande y se hayan ido uniendo a esos diferentes tipos de preocupaciones y de reflexiones que permitieron aglutinar visiones de frente a la invitación de la Corte. Desde diferentes campos empezaron a decirse “yo también quiero participar” y se organizan para participar desde diferentes sectores.¹²

12 Entrevista con Andrés Celis, oficial de Acnur, 17 de enero de 2008.

El ejemplo más claro de este tipo de impacto es la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (Comisión de Seguimiento), conformada en noviembre de 2005. En el capítulo 3 explicamos con detalle el origen y la membresía de esta coalición de organizaciones de la sociedad civil. Para los propósitos de este capítulo, resaltamos dos rasgos centrales de la Comisión. De un lado, su existencia se debe al proceso de seguimiento impulsado por la Corte, por cuanto fue constituida justamente para impulsar el cumplimiento de las órdenes proferidas por ésta, y contribuir con propuestas para superar el estado de cosas inconstitucional. Como lo explicó monseñor Héctor Henao, director de la Pastoral Social y miembro fundador:

[La Comisión] nace de una articulación de personas que ya veníamos trabajando en torno al tema del desplazamiento y lo que hace el grupo es que en determinado momento se encuentra y confluye ante la necesidad de crear unas herramientas y unos mecanismos que apoyaran en todo lo que la Corte requería, como encuestas sobre el desplazamiento con datos muy concretos de cómo estaba la problemática en ciudades intermedias, en el campo, en las ciudades grandes, en los campos más afectados.¹³

De otro lado, la Comisión de Seguimiento es un espacio de deliberación sobre el tema. En efecto, en ella convergen ONG (por ejemplo, Viva la Ciudadanía y Codhes), sectores de la Iglesia católica (por ejemplo, Pastoral Social), centros de investigación (por ejemplo, Dejusticia), organizaciones académicas (por ejemplo, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes), así como expertos y activistas que se reúnen periódicamente en un proceso continuo de discusión del que han resultado aportes centrales no sólo para el proceso de seguimiento ante la Corte, sino para el debate público en general.

En efecto, la Comisión ha producido más de una docena de informes y un conjunto de documentos entregados a la Corte Constitucional que discuten aquellos presentados por el Go-

13 Entrevista con monseñor Héctor Fabio Henao, director de la Pastoral Social, 18 de diciembre de 2008.

bierno y producen información propia sobre temas diversos, desde el problema de las tierras arrebatadas a los desplazados hasta la situación de sectores de la población desplazada en condición de particular vulnerabilidad, como las mujeres víctimas de violencia sexual. Además, a solicitud de la Corte, la Comisión ha llevado a cabo, en colaboración con la Universidad Nacional, dos Encuestas Nacionales de Verificación para medir el grado de realización de los derechos de la población en situación de desplazamiento (véase el capítulo 8). Con base en estos estudios, la Comisión se convirtió en uno de los actores más dinámicos en los espacios de deliberación que hemos señalado, desde las audiencias frente a la Corte hasta las sesiones del CNAIPD, pasando por discusiones ante los medios de comunicación.

En suma, en esta sección hemos visto cómo la Corte desencadenó un proceso de seguimiento novedoso que gradualmente fue abriendo espacios directos de interlocución con ella y provocando discusiones sobre el desplazamiento en diversas esferas públicas, desde el CNAIPD y los comités territoriales hasta las organizaciones de la sociedad civil y la academia. Mediante estos mecanismos adoptó el tipo de activismo judicial experimental que resaltamos en el capítulo 1, en el que las cortes, antes que determinar los detalles de las políticas públicas, involucran múltiples voces en la exploración colectiva de soluciones a problemas complejos como el desplazamiento.

Sin embargo, como habrán notado los lectores y las lectoras atentos, entre los actores mencionados en esta sección no se encuentran los directamente afectados por el caso T-025: las personas desplazadas y sus organizaciones sociales. Ello se debe a que nuestro trabajo de campo muestra que la principal limitación que ha tenido el efecto deliberativo ha sido precisamente la inclusión de esta población en la discusión y la decisión de las políticas que la atañen. En el siguiente apartado nos ocupamos de este tema.

Las limitaciones del efecto deliberativo: la participación de la población desplazada

Los diagnósticos sobre la falta de participación efectiva de las víctimas y los llamados a garantizarla han sido una constante desde la expedición de las primeras políticas y normas sobre el desplazamiento, a mediados de los años noventa. Por ejemplo, la Ley 387 de 1997 creó mecanismos de participación para esta población en el CNAIPD y los comités territoriales. En la práctica, sin embargo, estas normas tuvieron escasa aplicación. Esto sucedió a pesar de que, por la misma época, la obligación de involucrar a la población desplazada fue reforzada por los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de la ONU que, como vimos, fueron incorporados rápidamente por la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Ante este vacío, varias de las órdenes de la Corte, tanto en la decisión T-025 como en autos de seguimiento, versaron sobre este tema. En la sentencia, por ejemplo, exigió que “en la adopción de las decisiones relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, deberá ofrecerse a las organizaciones que representan a la población desplazada la oportunidad de participar de manera efectiva”, y aclaró que “ello implica, como mínimo, conocer con anticipación la decisión proyectada, recibir la oportunidad para hacerle observaciones y que las observaciones que presenten a los proyectos de decisiones sean debidamente valoradas, de tal forma que haya una respuesta respecto de cada observación”.¹⁴

El efecto de estas órdenes fue visible en los dos tipos de espacios analizados en la sección anterior, es decir, tanto en la interlocución directa con la Corte como en otras instancias de discusión de políticas sobre el desplazamiento, como el CNAIPD y los comités territoriales. En relación con los primeros, la Corte ha convocado a organizaciones de la población despla-

14 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004. En el mismo sentido, véase el Auto 177 de 2005 (numeral 18.8 y ordinal 2.8) y el Auto 178 de 2005 (numerales 4.12.11., 4.13.14, 4.15.14 y 6.4).

zada a la gran mayoría de audiencias, y ha solicitado activamente información de parte de ellas, que luego ha recogido en varios autos fundamentales.

Por ejemplo, en la primera audiencia de seguimiento participaron tres organizaciones de población desplazada: la Mesa Nacional de Población Desplazada, la Mesa Departamental de Nariño y la Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno. En un documento enviado a la Corte antes de dicha audiencia, la Mesa de Trabajo de Bogotá resaltó la importancia de este espacio en los siguientes términos:

Agradecemos de antemano a la honorable Corte hacernos extensiva la invitación para participar en esta tan importante audiencia. Entendemos esto como un verdadero acto democrático. Reconocemos igualmente, la importancia de esta audiencia y la participación de varios actores de la sociedad civil entre los que nos encontramos nosotros como víctimas directas del conflicto sociopolítico que padece nuestro país, y que para el caso concreto, sufrimos en carne propia los rigores del desplazamiento forzado (Mesa de Trabajo de Bogotá 2005: 7).

La participación de las organizaciones de desplazados también fue visible en las audiencias de 2008 en las que se discutió la forma como el desplazamiento afecta de manera particular a los grupos más vulnerables de esa población, como son las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, la población afrocolombiana y los pueblos indígenas. Como lo muestra una lectura de los autos resultantes de esas audiencias, las opiniones expresadas por los representantes de organizaciones de víctimas y los datos que las organizaciones presentaron a la Corte fueron fuentes centrales de la información y de las propuestas que el tribunal tuvo en cuenta para expedir nuevas órdenes en relación con esos grupos poblacionales.

La eficacia de este mecanismo de participación fue reconocida por líderes de la población desplazada. Además del efecto simbólico del involucramiento de las víctimas en las deliberaciones ante la Corte, y del efecto práctico de la incorporación de sus aportes en los autos, este rasgo del seguimiento del caso ha estimulado la formación o consolidación de or-

ganizaciones de desplazados. En este sentido, la opinión de Eusebio Mosquera, cofundador de Afrodes, es representativa de lo expresado en las entrevistas por representantes de otros sectores de población desplazada:

Para Afrodes, [el caso] ha sido importante e interesante en el sentido de que a partir de la sentencia han surgido los autos de seguimientos, y en esos autos de seguimiento la Corte le ha exigido al gobierno que se cree una política de atención diferencial para los grupos étnicos, específicamente para los negros e indígenas; para nosotros eso es importantísimo. Nosotros hemos venido hablando de la atención diferencial pero el gobierno ha hecho caso omiso a eso, ahora que la Corte ya lo plantea en su auto entonces ya el gobierno le ha prestado como más atención al tema de atención diferencial.¹⁵

En términos más generales, el impacto participativo de estos espacios fue sintetizado por el Acnur en su evaluación sistemática de la política pública sobre el desplazamiento. De acuerdo con esta entidad de las Naciones Unidas:

La intervención de la Corte ha generado respuestas positivas en relación con este propósito [la participación de la población desplazada]. Las organizaciones de población desplazada han alcanzado espacios de interlocución con las autoridades que no se vislumbraban en 2003. Altos funcionarios del Estado han compartido con la población desplazada discusiones sobre política pública y sobre el alcance de las ejecutorias del Estado (Acnur 2007: 28).

Por otro lado, en relación con los espacios de participación y deliberación indirectamente promovidos por las decisiones de la Corte (ante el CNAIPD y los comités territoriales), el impacto ha existido pero ha tenido una magnitud menor. Desde mayo de 2004, el CNAIPD abrió sus sesiones a la población desplazada y adoptó medidas (como el acuerdo 02 de 2005) para promover la participación de la población desplazada. Igualmente, en junio de 2005, conformó la Mesa de Fortalecimiento del Proceso Organizativo de la Población Desplazada.

¹⁵ Entrevista con Eusebio Mosquera, cofundador de la Asociación de Afrocolombianos Desplazados (Afrodes), Ginebra, agosto de 2009.

Los representantes de organizaciones de la población desplazada asistieron de manera regular a las sesiones.¹⁶

En cuanto a los comités territoriales, para mediados de 2006, la población desplazada estaba participando en 21 de los 26 comités departamentales activos, y en 106 de los 357 ubicados en los municipios con mayor expulsión y recepción de desplazados.¹⁷ Asimismo, se habían conformado —por iniciativa de la población y con el apoyo de la Mesa Nacional y de la Unidad Técnica Conjunta— ocho mesas territoriales de fortalecimiento a organizaciones de Población Desplazada en Bogotá D.C., y en los departamentos de Sucre, Risaralda, Santander, Antioquia, Valledupar, Bolívar y Cauca.¹⁸

No obstante estos avances, nuestro estudio documental y de campo muestra profundas limitaciones en el involucramiento de la población desplazada en el proceso de seguimiento. De hecho, el efecto deliberativo ha tenido un impacto mayor en otros sectores de la sociedad civil (como las organizaciones de derechos humanos y de investigación sobre el tema) que entre las víctimas del desplazamiento. En ese sentido, un informe de 2008 de la Comisión de Seguimiento refleja el panorama criticado por los representantes de organizaciones de desplazados en nuestras entrevistas. De acuerdo con la Comisión:

Sólo un tercio de las organizaciones de población desplazada (OPD) tienen algún canal de comunicación con la Mesa Nacional y menos de la mitad tienen representación con formas organizativas departamentales. Se calcula que sólo un 32% de las personas desplazadas pertenece a alguna OPD. Las organizaciones sociales indígenas (ONIC, etc.) y de afrodescendientes (Proceso de Comunidades Negras) no tienen

¹⁶ La población desplazada estuvo representada por integrantes de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, que a su vez eran miembros de asociaciones de desplazados tales como Fundación Mujer y Trabajo, Asdecoll o Advicora. Adicionalmente, a algunas sesiones asistieron representantes de la Mesa Indígena en Desplazamiento, la Red Nacional de Mujeres Desplazadas de Colombia y la Asociación de Desplazados Unidos (Véase CNAIPD, Actas 1-21).

¹⁷ CNAIPD, Acta 10, 18 de julio de 2006.

¹⁸ Idem.

un escenario en el cual puedan ejercer, de manera directa, su derecho a la participación en las decisiones de políticas públicas sobre desplazamiento (Comisión de Seguimiento 2008b: 49).

El problema de la inclusión de la población desplazada en el proceso de seguimiento tiene causas diversas y complejas, algunas de las cuales superan el campo de influencia de la Corte y el proceso mismo. Existen por lo menos cuatro factores. En primer lugar, como vimos en el capítulo 3, la juridización del tema del desplazamiento ha implicado la utilización de lenguajes y mecanismos especializados que resultan accesibles a la burocracia estatal y a las organizaciones de la sociedad civil con experiencia jurídica, pero son de difícil acceso para organizaciones de base. Además de la barrera del conocimiento especializado, las organizaciones de desplazados tienen limitaciones logísticas profundas para seguir el rastro de la gran cantidad de información generada por la Corte, el Gobierno y las organizaciones académicas y de derechos humanos. Se trata en parte, entonces, de un efecto secundario, no intencional, de la juridización y el dinamismo del proceso de seguimiento. Aunque la construcción de un lenguaje común de derechos humanos e indicadores cuantitativos ha facilitado la interlocución entre los actores gubernamentales y no gubernamentales especializados (*véase* el capítulo 7), ha tenido como costo la construcción de una barrera de acceso a las organizaciones de víctimas.

En segundo lugar, la utilidad y el empoderamiento de los espacios de participación creados por el proceso han sido limitadas. En este sentido, varios entrevistados pertenecientes a organizaciones de la sociedad civil apuntaron a una conclusión similar a la presentada por la Comisión Colombiana de Juristas y el Servicio Jesuita a Refugiados en un informe del 2005 al Representante del Secretario General de las Naciones Unidas:

Para algunas organizaciones de población desplazada, estos espacios no propician un verdadero diálogo con el Gobierno y una participación efectiva de la población desplazada, en cuanto no se les avisa

con suficiente antelación de los temas a tratar, no se entregan los documentos a discutir, y no hay posibilidades de incidir sobre las decisiones ya tomadas. Por el contrario, estos espacios han servido para legitimar la política gubernamental, utilizando el argumento de que la población desplazada fue consultada. En muchas ocasiones, las organizaciones de población desplazada fueron invitadas para recibir información sobre decisiones ya tomadas (Comisión Colombiana de Juristas y Servicio Jesuita a Refugiados Colombia 2005: 12).¹⁹

La situación no había cambiado en 2008, cuando la Comisión de Seguimiento concluyó que esos espacios tendían a incluir a las organizaciones de población desplazada sólo como “fuente pasiva de información, a través de caracterizaciones, eventos masivos y otras formas pasivas de evidenciar necesidades y opiniones” (Comisión de Seguimiento 2008b: 52).²⁰

Estas fallas no obedecen a particularidades del caso T-025. Como lo han mostrado estudios sobre democracia deliberativa (Fung y Wright 2003), son endémicas en instituciones y procesos de políticas que buscan abrir espacios participativos. Sin embargo, dada la importancia del tema en la sentencia y los autos, constituye una limitación importante del proceso de seguimiento.

En tercer lugar, un rasgo especial del caso es su población objetivo, cuya situación y características suscitan dificultades particulares para la participación. Por definición, se trata de una de las poblaciones más fragmentadas y golpeadas por los efectos de violaciones masivas y graves de los derechos humanos más elementales, que implican la ruptura violenta y abrupta de las formas de organización y los lazos de cohesión (Ibáñez 2009, Restrepo 2009). Con el desarraigo físico, resultan erosionadas también las organizaciones sociales que con mucha dificultad pueden ser reemplazadas o recompuestas por las comunidades en los sitios de recepción. En estos, además,

19 Esta afirmación fue ratificada por Juan Manuel Bustillo, investigador de la Comisión Colombiana de Juristas en entrevista realizada para esta investigación el 22 de diciembre de 2008.

20 En el mismo sentido, *véase* el balance de la política pública hecho por Acnur (2007: 369).

la extrema precariedad de los desplazados, incluyendo los líderes de organizaciones de base, crea una poderosa barrera para el funcionamiento básico de los espacios de diálogo que hemos estudiado en este capítulo.

Por ejemplo, estas dificultades prácticas —sumadas a la falta de asignación de fondos suficientes por parte del Gobierno— han impedido el funcionamiento adecuado de la Mesa Nacional de Fortalecimiento a la Población Desplazada que, como vimos, es el principal espacio de participación de dicha población en las deliberaciones del CNAIPD. Como lo dijo uno de los miembros de la Secretaría Técnica de esta mesa que participa en ella como representante de Afrodes,

somos seis secretarios técnicos... pero es complejo porque en todo este proceso además de los espacios de mesa uno tiene otras responsabilidades, entonces nos citamos y cuando llegan dos no llegan los demás y entonces el día que no llegan, llegan otros dos, entonces es imposible que sesione en pleno la secretaría técnica para poder debatir y hacerle seguimiento como debe ser a la política pública.

Finalmente, el diseño institucional de participación, centrado en esta Mesa, ha sido criticado tanto por líderes de la población desplazada como por organizaciones de la sociedad civil. Por ello la Corte, al revisar los efectos de los cinco primeros años del proceso de seguimiento (Auto 008 de 2009), “ha favorecido la centralización de la participación en una organización de población desplazada y debilitado la participación de estas organizaciones en el ámbito territorial”.²¹ Por tal razón, en esa decisión ordenó al director de Acción Social, con la participación de la Mesa Nacional de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento y de las organizaciones de población desplazada del ámbito regional, diseñar un mecanismo de participación más amplio.

En conclusión, la sentencia T-025 y el proceso de seguimiento han creado espacios directos e indirectos de participación que —contra las predicciones de los críticos del activismo

21 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, numeral 162.

judicial— han estimulado y extendido la deliberación democrática a múltiples esferas públicas. A través de mecanismos novedosos como las audiencias y los autos de cumplimiento, la Corte ha abierto el proceso de políticas públicas a actores del Estado y la sociedad civil que han impulsado la discusión pública sobre alternativas de solución al complejo problema del desplazamiento.

En este sentido, nuestro estudio ofrece evidencia a favor de intervenciones judiciales en casos estructurales de violación de derechos humanos que tienen origen, por lo menos en parte, en fallas sistemáticas del proceso de políticas públicas. Sin embargo, como lo argumentamos en el capítulo 1, el caso T-025 sugiere que estas intervenciones tienen mayor legitimidad y eficacia cuando facilitan —en lugar de reemplazar— la deliberación democrática.

Esta modalidad de intervención implica un proceso de seguimiento gradual y relativamente prolongado, en el que el órgano judicial asume un rol de promotor de la deliberación y de la rendición de cuentas públicas. Ello requiere decisiones judiciales que, en lugar de dictar los detalles de las políticas públicas, establezcan el marco constitucional de dichas políticas y exijan a las autoridades competentes construirlas y rendir cuentas sobre ellas. Este ha sido el proceso impulsado por la Corte, a través de un experimento novedoso de seguimiento judicial de varios años que ha pasado a ser el eje de la discusión y las políticas sobre el desplazamiento en Colombia.

Este capítulo también reveló, sin embargo, los costos y los límites del efecto deliberativo del activismo judicial. En cuanto a los costos, vimos que el sostenimiento de procesos de seguimiento participativos requiere intervenciones periódicas, preparación de audiencias públicas, comparación de información proveniente de diversos actores y, en general, una labor de interlocución que demanda tiempo y esfuerzo considerables de órganos judiciales que, como la Corte colombiana, tienen altas cargas de trabajo y múltiples responsabilidades institucionales.

En cuanto a los límites, nuestro análisis muestra que el efecto secundario de la juridización del desplazamiento ha sido que la deliberación pública y el proceso de seguimiento sean más accesibles a los actores expertos en el lenguaje del derecho y los derechos que a quienes resultan directamente afectados por los resultados del proceso, es decir, la población desplazada. Aunque se trata de un efecto común de la juridización de los conflictos sociales (McCann 1994), especialmente cuando involucran sectores altamente vulnerables como los desplazados, este hallazgo resulta llamativo si se tiene en cuenta que la sentencia T-025 y los autos de seguimiento han insistido frecuentemente en la necesidad de incluir en el debate de políticas públicas a la población desplazada. A pesar de que, en efecto, el caso ha ampliado los espacios de participación para esta población, el trabajo de campo muestra que ellos han tendido a ser subutilizados. Ante esta situación, la voz de la sociedad civil que más influencia ha tenido en el proceso ha sido la de las organizaciones académicas y de derechos humanos que tienen conocimiento especializado del lenguaje técnico, jurídico y económico que ha pasado a dominar el caso.

Capítulo 7

El efecto de política pública: la Corte y el diseño, la implementación y la evaluación de los programas sobre desplazamiento forzado

El híbrido jurídico-económico del caso y el efecto de políticas públicas

Como lo explicamos en el capítulo 1, la mayor parte de los estudios sobre las cortes y el cambio social se han centrado en los efectos instrumentales y directos de los fallos, es decir, aquéllos que implican un cambio tangible en las políticas públicas y en la conducta de las autoridades públicas a las que las cortes dirigen sus órdenes (Rosenberg 1991). Aunque, como allí lo señalamos, este énfasis pierde de vista otros efectos centrales del activismo judicial —que hemos buscado documentar en los capítulos anteriores—, acierta en insistir en la evaluación del impacto concreto que las cortes tienen sobre la solución de los problemas en los que intervienen. En últimas, en términos de la tipología esbozada en el capítulo 1, un fallo que tenga efectos simbólicos e indirectos, pero no tenga incidencia directa en las políticas públicas y en la situación de la población afectada, difícilmente podría ser catalogado como una intervención judicial exitosa en la promoción de los derechos constitucionales.

Los dos últimos capítulos empíricos del libro están dedicados a analizar estos efectos directos. Mientras que en el presente indagamos el impacto del caso T-025 sobre las políticas públicas sobre el desplazamiento, en el capítulo 8 estudiamos su incidencia en la situación de la población desplazada.

En cuanto al primero de estos impactos, que llamamos el “efecto de políticas públicas”, uno de los aspectos más significativos del fallo y los autos es que su aparato conceptual y su

lenguaje son un híbrido entre: 1) las herramientas jurídicas del derecho constitucional y el derecho de los derechos humanos, y 2) las herramientas de la economía y las políticas públicas. De las primeras proviene la lógica legal y prescriptiva que lleva a la Corte a concluir la existencia de una violación masiva de derechos y declarar el estado de cosas inconstitucional. De las segundas vienen la lógica organizacional y los instrumentos de análisis y medición de políticas con los que la Corte diagnostica las fallas estructurales de la administración pública e impulsa el diseño, la ejecución y la evaluación de nuevas políticas, que incluye un largo y sofisticado proceso de construcción de indicadores de avance o retroceso en la garantía de los derechos de los desplazados.

El caso no ha consistido, entonces, en la imposición de la lógica jurídica sobre la económico-administrativa, sino en una combinación de ambas. En ese sentido, revela el surgimiento de un híbrido entre dos proyectos profesionales e ideológicos —uno encabezado por economistas y el otro por constitucionalistas— que se habían enfrentado en otros temas a lo largo de la década de los noventa (Rodríguez Garavito 2009). En tanto que los primeros defendían un rol pasivo de la Corte y supeditaban la realización de los derechos constitucionales a imperativos económicos, los segundos defendían el activismo judicial y subordinaban las consideraciones presupuestales al cumplimiento de los derechos constitucionales. Al tomar elementos de uno y otro, la sentencia T-025 y otros fallos de la misma época plasmaron una síntesis que marcó un giro en este debate y en la jurisprudencia de la Corte (Rodríguez Garavito, en prensa).

Este híbrido estuvo presente desde la sentencia T-025. Uno de los principales objetivos de la Corte consistió expresamente en

analizar las políticas públicas de atención a la población desplazada [para determinar] si el Estado, a través de acciones u omisiones en el diseño, la implementación, el seguimiento o la evaluación de éstas, ha contribuido de una manera constitucionalmente significativa al

desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento.¹

Por ello, el fallo dedicó una sección a examinar la respuesta estatal al fenómeno del desplazamiento,² otra a analizar los resultados de la implementación de esa política,³ una tercera al seguimiento y la evaluación de la gestión realizada en la ejecución de la política,⁴ y otra a estudiar la insuficiencia de recursos y sus implicaciones sobre los resultados.⁵

Como se explicó en el capítulo 1, la Corte encontró numerosas fallas en todo el ciclo de las políticas públicas (véase capítulo 1, cuadro 2). Con respecto a la fase del diseño destacó la ausencia de un plan de acción actualizado sobre el funcionamiento del SNAIPD que permitiera tener una mirada integral de la política, y anheló la falta de metas específicas o indicadores que permitieran detectar si los fines de las políticas se habían cumplido. Asimismo, resaltó la inexistencia de algunos elementos centrales de toda política pública como los plazos para el cumplimiento de los objetivos y la asignación de recursos necesarios. En la fase de implementación también detectó falencias importantes. Por ejemplo, observó que varias de las entidades que componen el SNAIPD no habían creado programas especiales para la población desplazada, a pesar de que éstos fueron definidos como necesarios en la Ley y los documentos de política. En la última fase, la de seguimiento y evaluación de la política, los principales problemas giraron en torno a la falta de un sistema de información que permitiera tener un registro actualizado del número total de personas desplazadas, por un lado, y por el otro, a la ausencia de sistemas de evaluación de la política que permitieran detectar los errores y obstáculos de

1 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6

2 *Ibid.*, Apartado 6.1.

3 *Ibid.*, Apartado 6.2.

4 *Ibid.*, Apartado 6.3.

5 *Ibid.*, Apartado 6.3.2.

diseño e implementación, y así realizar una corrección oportuna de la política.

Al declarar que estas fallas constituían un estado de cosas inconstitucional, el fallo de la Corte dictó un conjunto de principios y directrices que deberían seguir las nuevas políticas que fueran dictadas para enfrentar la situación. Por ejemplo, la Corte estableció el principio de coherencia en la política, que según el fallo, “apunta a que exista concordancia entre, de un lado, lo que ‘promete’ el Estado y, de otro lado, los recursos económicos y la capacidad institucional para cumplir lo prometido, máxime si las promesas se han transformado en normas jurídicas”.⁶ Asimismo, en línea con la doctrina sobre derechos económicos, sociales y culturales, el tribunal aplicó el criterio de progresividad en la realización de los derechos,⁷ por un lado, y el de especificidad en las políticas,⁸ que se deriva del mandato constitucional de garantizar los derechos de los sujetos especialmente vulnerables, por el otro.⁹

Durante el proceso de seguimiento a las órdenes de la sentencia, el hilo conductor continuó siendo la lógica combinada de los derechos humanos y las políticas públicas. En los autos posteriores la Corte dictó lineamientos adicionales para la construcción de las políticas, y habló de aspectos centrales de la misma como el presupuesto y la importancia de la especificidad en el mismo¹⁰ (Auto 176 de 2005); la prioridad que

6 Ibid., Apartado 8.3.1.

7 Ibid., Apartado 8.1.

8 Para la Corte, el criterio de especificidad debe estar presente en tres niveles distintos de igual importancia constitucional: i) en relación con los sujetos de especial protección constitucional que forman parte de la población desplazada —ancianos, niños, mujeres cabeza de familia, minorías étnicas y raciales—; ii) en relación con las diferencias regionales que presenta el fenómeno del desplazamiento, y iii) en relación con la condición de víctimas del conflicto armado que tienen las personas desplazadas (Auto 218 de 2006, numeral 5.2.).

9 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6.3.1.1.

10 Por especificidad en el presupuesto la Corte se refiere a que los hacedores de política deben identificar de manera precisa los recursos que serán destinados a la atención específica de la población desplazada, para evitar que se diluyan en programas generales para toda

dentro del gasto público debería tener la población desplazada (Auto 176 de 2005); la importancia de conocer las características regionales y locales antes de formular políticas (Auto 177 de 2005 y Auto 218 de 2006); la necesidad de una coordinación general entre las distintas entidades (Auto 177 de 2005 y Auto 218 de 2006), y la utilidad de establecer mecanismos de evaluación y seguimiento, incluyendo indicadores de goce efectivo de derechos (Autos 109 y 233 de 2007 y Auto 116 de 2008), entre otros.

Esta combinación tuvo un efecto de políticas públicas directo y tangible. En efecto, según el balance sistemático de Acnur (2007: 117), el período de 2004 a 2007 fue el de mayor desarrollo de la política pública de atención a la población desplazada. Esta evaluación coincide con la percepción de varios actores del campo del desplazamiento entrevistados para este estudio. Ilustrativo en ese sentido fue lo dicho por el director de Codhes:

Buena parte de las políticas que hoy existen es gracias a esa sentencia [T-025]. La Ley 387 fue la base [...] para reconocer el desplazamiento por parte de Estado, pero evidentemente el salto cualitativo más importante que se ha dado en la política pública es la sentencia [...] Casi no hay un programa importante hoy que no sea producto de la sentencia T-025, por el hecho [de] que antes de la sentencia T-025 solo había una atención parcial de ayuda humanitaria.¹¹

Otros actores se refirieron a formas específicas a través de las cuales la Corte modificó la manera como se diseñaban políticas públicas. Por un lado, el citado oficial de Acnur, explicó que:

Cuando se mete la Corte, dice “no señor, acá tenemos que tener unas metas de corto, mediano y largo plazo usted tiene que definir las, tiene que definir sus políticas, tiene que saber para dónde va”. Entonces eso cambia necesariamente la visión que pueda tener un diseñador y un implementador de política y el Gobierno como no estaba preparado para eso.¹²

la población vulnerable del país (Auto 176 de 2005, numeral 8.2.).

11 Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 y 23 de diciembre de 2008.

12 Entrevista con Andrés Celis, oficial de Acnur, 17 de enero de 2008.

Por otro lado, como vimos en el Capítulo 3, la Corte redefinió la forma como se enmarcaba el problema del desplazamiento y esto, a su vez, modificó la manera como se formulaban las políticas en la medida en que introdujo un marco de derechos como referente para la elaboración de las mismas. Sobre este aspecto, resultan reveladoras las declaraciones de la magistrada auxiliar a cargo del caso, según la cual éste “sirvió para cambiar la forma como se piensa la política pública [...] cómo una política pública tiene que estar sometida al derecho constitucional [...] y tiene como función principal garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas”.¹³

En la misma línea, durante la audiencia pública de julio de 2009, el director de Codhes reconoció que “en las discusiones que se sostuvieron con los expertos del gobierno sobre el tema de prevención y protección se reconoció que el referente de derechos humanos y DIH es fundamental para definir la política, lo que consideramos un avance por parte del gobierno”.¹⁴ La misma percepción ha sido visible en la prensa, como lo muestra una nota publicada en *El Tiempo* en 2008, según la cual “es notorio el avance que se ha visto en los últimos años en la respuesta del Estado frente al desplazamiento, coordinada por la Agencia Presidencial para la Acción Social. El rol de la Corte Constitucional ha sido fundamental para que esa respuesta tenga un enfoque de derechos”.¹⁵

En suma, el estudio de caso muestra con claridad la existencia de un efecto de políticas públicas. ¿Cómo se dio este efecto? ¿Cuál fue el proceso mediante el cual tuvo lugar? En el resto de este capítulo respondemos esta pregunta de forma detallada. Para esto, organizamos la exposición en tres partes,

¹³ Entrevista con Clara Helena Reales, magistrada auxiliar de la Corte Constitucional de Colombia, 18 de diciembre de 2008.

¹⁴ Marco Romero, director de Codhes y miembro de la Comisión de Seguimiento, intervención pública en la Audiencia de rendición de cuentas, Corte Constitucional, 10 de julio de 2009.

¹⁵ *El Tiempo*, “Más allá de las cifras, personas”, 2 de octubre de 2008.

de acuerdo con la división clásica de las fases de las políticas públicas —el diseño, la implementación y la evaluación— para examinar el impacto de la sentencia y los autos de seguimiento en cada una de ellas.

La Corte y el diseño de la política pública

Según la teoría de las políticas públicas (Kraft y Furlong 2007)¹⁶, la primera fase del ciclo es la identificación del problema y la fijación del mismo en la agenda pública. Como se analizó en el Capítulo 3, si bien en materia de desplazamiento forzado había varios documentos que identificaban el problema y reconocían la magnitud del mismo, la Corte contribuyó a fijarlo en la agenda pública y a redefinirlo como un problema jurídico. La segunda fase del ciclo de políticas públicas es la del diseño o formulación de una política pública para hacerle frente al problema. Esta es la fase que nos ocupa en la presente sección.

Frente al diseño de la política pública, y como se vio en el capítulo 2 cuando se analizaron las tres fases que ha tenido el proceso de seguimiento a la T-025 por medio de autos,¹⁷ el

¹⁶ Según el modelo clásico de políticas públicas propuesto por Jones (1970) y utilizado todavía por gran parte de la literatura (Kraft y Furlong 2007), el ciclo de las políticas tiene cinco fases: la identificación de un problema y la fijación en la agenda; la formulación de la política; la legitimación de la misma; la implementación y, por último, la evaluación y el cambio de la política. Sin embargo, es común agrupar algunas fases y referirse, como lo hace la Corte en la sentencia T-025, a las tres principales que son la de diseño o formulación, la de implementación y la de evaluación (véase Corte Constitucional, T-025 de 2004, Apartado 6.3.1.).

¹⁷ Según se vio en ese capítulo, el proceso de seguimiento por medio de autos ha tenido tres fases. En la primera (2004-2006), la Corte se concentró en hacer un juicio de la política pública y formuló lineamientos generables para fortalecerla. En la segunda fase (entre 2007 y mediados de 2008), la Corte se centró en impulsar la creación de indicadores de resultado que permitieran medir de manera permanente el avance, estancamiento o retroceso de las políticas. La tercera etapa fue inaugurada por el Auto 092 a mediados de 2008 y consolidada con los autos de comienzos de 2009. En esa fase, en vista de la lenta respuesta del Gobierno a los autos anteriores, la Corte pasó a establecer lineamientos y programas más detallados, especialmente en relación con los grupos de desplazados más vulnerables.

tribunal constitucional ha jugado dos papeles principales. En las dos primeras etapas (2004-2006 y 2007-2008), la Corte jugó un papel más de orientadora de la política pública. Para ello, expidió órdenes amplias y dictó lineamientos para fortalecer o reformular la política pública existente.

Tanto en el fallo como en el conjunto de autos de ese período, la mayoría de órdenes estaba redactada en términos generales. Ordenaban al Gobierno tomar acción, pero no entraban a determinar el contenido específico de cada política o el número mínimo de programas necesarios, como sí vendría a ocurrir en la tercera fase del proceso de seguimiento.

Por otro lado, como vimos, la Corte planteó principios y lineamientos generales para guiar a los hacedores de política. Éstos estaban relacionados con aspectos tales como el presupuesto, la participación de la población desplazada, la coherencia entre las normas y la política, la especificidad de las mismas, y la progresividad de las actuaciones del Estado para garantizar el goce de los derechos. Uno de los resultados más claros de rol de la Corte como orientadora de la política fue la adopción del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (Decreto 250 de 2005) y del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, los cuales serán analizados en el siguiente aparte.

A medida que avanzaba el proceso de seguimiento sin que el Gobierno diera respuesta satisfactoria a algunos de los asuntos de política más urgentes (como la atención a los sectores de la población más golpeados por el desplazamiento), la Corte pasó a asumir un rol más activo y se convirtió en formuladora de algunas políticas. Los autos de esa tercera fase estaban enfocados a grupos específicos de la población desplazada como las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los afrocolombianos y los indígenas; contenían órdenes más concretas, y especificaban el número y el contenido de los programas que debía adoptar el Gobierno.

Veamos, entonces, los ejemplos paradigmáticos de estos dos roles: la formulación del Plan Nacional de Atención Inte-

gral a la Población Desplazada, en el que la Corte jugó un rol orientador, y los autos de enfoque diferencial de 2008 y 2009, en los que el tribunal asumió un rol de diseñador de políticas públicas.

El Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010

En febrero de 2005, el Gobierno adoptó el Decreto 250 por el cual expidió el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia (en adelante Plan Nacional de Atención). El objetivo principal de este Plan era “establecer la política general del Gobierno y las líneas de acción para la prevención y la atención al desplazamiento forzado interno en Colombia, que permita la restitución de los derechos y las obligaciones de las colombianas y los colombianos afectados por el mismo”.¹⁸ En este sentido, el Plan Nacional de Atención es el principal documento de política pública en materia de desplazamiento, después de la Ley 387 de 1997.

El nuevo plan reemplazó a otro que había sido creado en 1998 (Decreto 173 de 1998). La esencia del nuevo Plan era recordar las obligaciones legales de las entidades del SNAIPD ya previstas en dicha ley, y enmarcar la respuesta del Estado dentro del nuevo marco de derechos planteado por la sentencia T-025. Al comparar ambos planes se encuentra que si bien los objetivos y temas generales son los mismos, hay dos diferencias fundamentales. Por un lado, en el Decreto 250 tanto los temas como las responsabilidades de las distintas entidades están más detallados y, por el otro, al Decreto 250 contiene una perspectiva y un enfoque de derechos.

El nuevo Plan Nacional de Atención fue una consecuencia del papel orientador que jugó la Corte en el campo de las políticas públicas. Como lo anotó el abogado de la Comisión Nacional de Juristas encargado del seguimiento al tema del

¹⁸ Decreto 250 de 2005, numeral 2.1.

desplazamiento, “con [la sentencia T-025] la Corte, logró algunas cosas [...] por ejemplo que [...] se formulara el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada en el 2005, que tiene problemas, pero por lo menos ya hay un plan, que estaba en necesidad de renovación”.¹⁹

Hay al menos tres señales que revelan que el nuevo plan fue una consecuencia de la intervención de la Corte en la fase del diseño de las políticas. En primer lugar, en los informes de seguimiento a la Corte el Ejecutivo presentó el Plan Nacional de Atención como un cumplimiento expreso a las órdenes de la T-025. En segundo lugar, la manera como fue adoptado y discutido siguió los lineamientos de participación contenidos en la sentencia. Finalmente, los principios orientadores del Decreto recogen lo ordenado por la Corte en el fallo. Veamos cada una de estas señales.

Ante las fallas detectadas en la fase de diseño de la política, la T-025 ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD),

que dentro de los tres meses siguientes a la comunicación de la presente sentencia, adopte un programa de acción, con un cronograma preciso, encaminado a corregir las falencias en la capacidad institucional, por lo menos, en lo que respecta a las que fueron expuestas en los informes aportados al presente proceso.²⁰

Como se puede ver, la orden fue redactada de manera general, sin detallar un contenido específico.

El Decreto 250 de 2005 es la respuesta a dicha orden. De hecho, el Auto 178 de 2005, que hizo una evaluación del cumplimiento de esa y otras órdenes, anotó: “en la audiencia de información, la Red de Solidaridad Social [hoy Acción Social] resaltó como principales avances en esta materia, la expedición del Decreto 250 de 2005 - Plan Nacional de Atención Inte-

¹⁹ Entrevista con Juan Manuel Bustillo, Comisión Colombiana de Juristas, 22 de diciembre de 2008.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Parte resolutive, ordinal cuarto.

gral que clarificó competencias, responsabilidades, estrategias y líneas de acción”.²¹

La segunda señal de la influencia de la Corte en la adopción del nuevo plan es el procedimiento que dio lugar a dicho documento. El proceso deliberativo y consultivo que precedió la adopción del Plan Nacional fue propiciado por algunas de las órdenes y directrices que suministró la Corte.

En la T-025, la Corte le ordenó expresamente al CNAIPD “ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados”.²² Asimismo, el fallo definió las condiciones que deberían ser cumplidas para que la participación fuera efectiva. Como vimos en el capítulo anterior, entre ellas estaban la necesidad de informar previamente a la población desplazada e incluir las observaciones de ésta entre las consideraciones para tomar decisiones de política pública.

La discusión del nuevo Plan Nacional de Atención empezó poco después de proferida la sentencia T-025. En marzo de 2004, el CNAIPD aprobó un primer Plan, pero acordó ajustar la propuesta en algunos aspectos²³. Para ello, durante aproximadamente seis meses, se discutió el Plan en los comités departamentales y en reuniones con funcionarios de entidades públicas, ONG, sociedad civil y la comunidad internacional. También se realizaron consultas con las organizaciones de la población desplazada y con todas las instituciones que integran el SNAIPD; en las mesas nacionales y regionales se anali-

²¹ Corte Constitucional, Auto 178 de 2005, numeral 3.4.

²² Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Parte resolutive, ordinal segundo.

²³ Según el Acta 04 del CNAIPD (12 de enero de 2005), el Plan debía ajustarse en los siguientes aspectos: 1) ajuste del valor unitario de atención a la población desplazada; 2) establecer los indicadores de seguimiento para participación y control social; 3) cumplimiento de los compromisos institucionales, y 4) ajustes de tipo conceptual o estructural del tema.

zaron específicamente los temas de salud, educación, vivienda y generación de ingresos.²⁴

El 11 de enero de 2005, el proyecto del Plan Nacional de Atención fue presentado ante el comité jurídico del SNAIPD, donde fue aprobado y elevado para aprobación definitiva del CNAIPD al día siguiente. El Plan fue adoptado por medio del Acta 04 del 12 de enero de 2005.²⁵ Dicha acta reveló las dos características del proceso que venimos analizando. Por un lado, que la sesión contó con la participación de varias organizaciones de población desplazada y, por el otro, expresamente reconoció la influencia de la Corte en la adopción del Plan Nacional en los siguientes términos: “En cumplimiento de la sentencia T-025, proferida por la Honorable Corte Constitucional se reunieron en el salón de Conferencias de la Presidencia de la República...”.

En tercer lugar, el contenido del Plan también reflejó las pautas que dio la Corte para el diseño de las políticas públicas. Según la directora técnica y política de Programas del Área de Atención a la Población Desplazada por la Violencia de Acción Social:

El nuevo Plan [...] pretende recoger elementos fundamentales; por un lado, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de los que habla tanto Naciones Unidas y las recomendaciones de la Corte Constitucional, en la sentencia T-025 en donde se señala que es necesario explicitar que el enfoque de la atención de la población desplazada tiene una discriminación positiva con relación a otros grupos de población vulnerable en el país.²⁶

En consecuencia, dentro de los principios orientadores del Plan Nacional de Atención se incluyó el “enfoque de derechos” según el cual “el Plan se sustenta en el aseguramiento del ejercicio y goce de los derechos humanos”. Además, con

24 CNAIPD, Acta 04 del 12 de enero de 2005, intervención de José Ubernel Arboleda González, coordinador de la Unidad Técnica Conjunta (UTec).

25 Idem.

26 CNAIPD, Acta 04 del 12 de enero de 2005, intervención de Patricia Luna, directora técnica y política de Programas del Área de Atención a la Población Desplazada por la Violencia de la entonces Red de Solidaridad Social.

base en el criterio de especificidad, se adoptó el “enfoque diferencial” que exige que:

para la formulación y desarrollo de las actividades que operan el presente Plan, se tendrán en consideración las características de la población sujeto o grupos involucrados en la atención, en términos de género, edad y etnia, así como sus patrones socioculturales. Lo anterior permitirá reconocer y promover ofertas institucionales acordes a los intereses de desarrollo de los grupos e individuos afectados.

Las órdenes y los lineamientos de la Corte, y el contenido del Plan Nacional de Atención, se vieron reflejados tanto en la forma de adopción como en el fondo de un documento de política adicional, de alcance nacional: el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Al igual que en el caso del Plan Nacional de Atención, durante el proceso de formulación el Gobierno Nacional presentó a las organizaciones de población desplazada las bases del Plan Nacional de Desarrollo. En términos del Acnur,

si bien se carece de información acerca de qué tanto de sus aportes fue considerado en la definición del Plan presentado al Congreso de la República, la sola existencia de este espacio constituye un avance frente a la formulación de los dos planes anteriores en los que este sector de la población no fue explícitamente considerado (2007: 170).

El contenido del Plan Nacional de Desarrollo también reflejó la penetración de las órdenes y los lineamientos dados por la T-025. Si bien el Plan anterior (2002-2006) había abordado el tema del desplazamiento, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2006 lo hizo usando como marco el propuesto por la Corte, al establecer que “el Estado garantizará la atención integral de esta población bajo un enfoque de goce de derechos”.²⁷

En suma, el nuevo encuadre del problema en términos del goce efectivo de derechos, visible en ambos planes, constituye un giro notorio en la manera de concebir las políticas públicas en materia de desplazamiento. Como lo explicamos en el capítulo 3, mediante este encuadre la Corte redefinió el tema y,

27 Ley 1151 de 2007, numeral 2.2.

según vimos en esta sección, orientó los principales documentos de política pública posteriores al fallo.

No obstante estos impactos, a medida que transcurrían los años y los planes y documentos quedaban parcialmente en el papel, la Corte pasó a adoptar un rol más interventor en el proceso de políticas públicas. El giro se dio en la tercera fase del proceso de seguimiento, con los autos de enfoque diferencial, que estudiamos a continuación.

Las políticas para grupos específicos

En la sentencia T-025, la Corte detectó la ausencia de una perspectiva diferencial en las políticas que tomara en cuenta las características específicas de los desplazamientos forzados de los que son víctimas algunos grupos dentro de la población desplazada, como las mujeres, los niños o las comunidades afrocolombianas, entre otros. En términos del fallo,

[n]o han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos.²⁸

En los autos de seguimiento de la primera fase, el tribunal insistió en la importancia de formular políticas para estos grupos. Así, por ejemplo, autos como el 218 de 2006 recalcaron “la necesidad de adoptar un enfoque diferencial, específico, que reconozca que el desplazamiento surte efectos distintos dependiendo de la edad y del género”.²⁹ De hecho, esa misma decisión identificó las diez áreas más críticas de la política de atención e incluyó tanto “la falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada”, como “la desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos, especialmente afectados por el desplazamiento interno”. En el mismo sentido, los autos de la segunda fase ordenaron al Ejecutivo crear

28 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6.3.1.1.

29 Corte Constitucional, Auto 218 de 2006, numeral 5.3.1.

indicadores para medir los resultados alcanzados con relación a los grupos más vulnerables.³⁰

Hacia 2008, la información recogida por la Corte mediante autos y audiencias mostró con claridad que el Gobierno no había cumplido estas órdenes. De ahí que, a partir de mediados de 2008, el tribunal decidió formular directamente lineamientos detallados de políticas públicas, por medio de cinco autos denominados de enfoque diferencial, donde abordó los casos de las mujeres, los menores de edad, los grupos indígenas, las comunidades afrocolombianas y las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento.³¹ Asimismo, convocó a audiencias para discutir cada caso específico de forma pública y con la participación de estos grupos. De esta manera, asumió un nuevo rol, que fue patente para los funcionarios gubernamentales que debieron responder las nuevas órdenes: “la Corte da una orden, y si el Gobierno no dice cómo contestar a ella, la Corte dice cómo contestar. Un ejemplo de eso es el auto de mujeres [Auto 092 de 2008]. [Así], la Corte define una política, impone una política pública”³².

En efecto, en cada uno de los cinco autos de enfoque diferencial, además de dar órdenes generales o lineamientos para los hacedores de políticas públicas, la Corte entró a diseñar políticas específicas. Para ello, con respecto a cada grupo vulnerable ordenó un número de programas y determinó el contenido mínimo de cada uno.

En el primero de estos autos, el 092 de abril de 2008, la Corte abordó el tema de la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, que constituyen más de la mitad de la población desplazada.³³ Ante

30 Véase, Corte Constitucional, Autos 109 de 2007 y 218 de 2006.

31 Aunque para ciertos grupos específicos la Corte ha proferido más de un auto, nos referimos a los cinco principales.

32 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

33 Según los resultados de la II Encuesta Nacional de Verificación adelantada por la Comisión de Seguimiento, el 52,4% de la población

la ausencia de un enfoque de género en las políticas existentes, el tribunal ordenó a Acción Social la creación de trece programas específicos para suplir los vacíos de la política pública frente a las mujeres, las jóvenes y las niñas desplazadas.³⁴ Además, para cada programa determinó el ámbito de cobertura, los derechos que se debían garantizar mediante el programa, y lo que denominó los “elementos mínimos de racionalidad del programa en tanto componente de una política pública”.³⁵ Asimismo, estableció que la coordinación de cada uno estaría centralizada en cabeza del director de Acción Social, fijó un plazo de dos semanas para poner los trece programas en marcha, y enfatizó la importancia de garantizar la participa-

desplazada son mujeres, lo cual es superior al porcentaje nacional que es de 51,2% (Comisión de Seguimiento 2008d: 36).

34 Los trece programas son: 1) el 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) el Programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas; 3) el Programa de prevención de la violencia intrafamiliar y comunitaria contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas; 4) el Programa de promoción de la salud de las mujeres desplazadas; 5) el 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; 6) el Programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años; 7) el Programa de facilitación del acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas; 8) el Programa de protección de los derechos de las mujeres indígenas desplazadas; 9) el Programa de protección de los derechos de las mujeres afrodescendientes desplazadas; 10) el Programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia contra las mujeres líderes o que adquieran visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; 11) el 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) el Programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas; 13) el Programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.

35 Según el Auto 092 de 2008, estos elementos mínimos de racionalidad son en total quince, y reflejan tanto los elementos mínimos de la política pública de atención al desplazamiento forzado exigidos en el Auto 178 de 2005, como elementos derivados de los mandatos constitucionales e internacionales que se reseñaron en el mismo auto. Entre los quince se encuentran la especificidad individual del Programa, el cronograma acelerado de implementación, y el presupuesto suficiente y oportunamente disponible.

ción de las organizaciones que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia dentro del proceso de diseño, adopción e implementación de cada programa. Como lo reportó la prensa al registrar este giro de la Corte:

Los magistrados le dieron seis meses a [la Fiscalía] para que rinda cuentas sobre los avances en la investigación de una aterradora relación de crímenes de género: [...] violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, así como actos de ferocidad y barbarie de contenido sexual. [...] Casos como esos, que tienen en común la violencia sexual contra mujeres y haber provocado desplazamientos masivos, aparecen reseñados en un documento de 1.682 páginas en el que la Corte Constitucional pone el dedo en la llaga de lo que llama “un crimen invisibilizado”: los abusos cometidos por los actores armados contra las colombianas.³⁶

Posteriormente, en octubre de 2008, la Corte profirió el Auto 251 por medio del cual abordó el tema de los niños y las niñas en situación de desplazamiento menores de 18 años, que son más del cincuenta por ciento de dicha población.³⁷ Ante la ausencia de un enfoque de atención diferencial para este grupo, la Corte ordenó el diseño e implementación de un nuevo programa en el ámbito del SNAIPD titulado “Programa para la protección diferencial de los niños, niñas y adolescentes frente al desplazamiento forzado”. El programa debería tener dos componentes centrales: uno de prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre los menores de edad, y otro de atención a este grupo. En segundo lugar, ordenó el diseño y la ejecución de quince proyectos piloto en distintas ciudades del país, orientados a responder a los riesgos específicos y a los problemas más apremiantes a los que son expuestos los menores de edad en el marco del conflicto armado.³⁸

36 *El Tiempo*, “Las 600 mujeres que conmovieron a la Corte”, 25 de mayo de 2008.

37 Corte Constitucional, Auto 251 de 2008, numeral II.A.

38 De los quince proyectos, uno es de prevención del reclutamiento forzado de jóvenes, otro es de prevención del impacto de minas

Al igual que en el auto anterior, y siguiendo con su nuevo rol, la Corte no se limitó a sugerir el tipo de programas o proyectos que las entidades del SNAIPD debían diseñar, sino que precisó los requisitos mínimos que deberían cumplir tanto el Programa³⁹ como los proyectos piloto y, además, fijó plazos perentorios para iniciar su ejecución (seis meses para el programa y dos meses para los proyectos piloto). Asimismo, enfatizó en la necesidad de contar con la participación de las organizaciones de desplazados y expertas en temas de niñez.

En los siguientes tres autos la Corte continuó la misma lógica: realizó una evaluación de las obligaciones nacionales e internacionales frente al grupo vulnerable, evaluó la respuesta estatal, detectó las principales fallas y determinó los programas que se debían adoptar y su contenido mínimo. En el Auto 004 de enero de 2009 sobre los pueblos indígenas víctimas del desplazamiento,⁴⁰ la Corte ordenó la adopción de un “Programa de garantía de los derechos de los pueblos indígenas afectados por el desplazamiento”, y la formulación e implementación de planes de salvaguardia étnica al menos para los 34 pueblos identificados en el auto (Rodríguez Garavito et ál. 2010).

En el Auto 005 de enero de 2009, el Tribunal abordó el tema de la población afrodescendientes víctima del desplazamiento,

antipersonal y municiones sin explotar, y el tercero es de prevención de la victimización de los menores por las estrategias de control social de los grupos armados al margen de la Ley. Los otros doce son proyectos de atención a la niñez y la adolescencia en situación de desplazamiento, los cuales deben ser implementados en doce ciudades colombianas con mayor presencia de desplazamiento: Cartagena, Arauca, Sincelejo, Quibdó, Tumaco, Buenaventura, Bucaramanga, Bogotá, Medellín, Policarpa, Florencia y San José del Guaviare.

39 Para ver los requisitos mínimos que deben cumplir los dos componentes centrales del Programa, véase Corte Constitucional, Auto 251 de 2008, numeral 1.1. y 1.2.

40 Según la II ENV, el 6,5% de la población desplazada inscrita en el RUPD (6,9% para los no inscritos) se declara perteneciente a pueblos indígenas (Comisión de Seguimiento 2008d: 40). Según explica la Corte en esa misma decisión, son al menos treinta las etnias que actualmente están en estado de alto riesgo de exterminio cultural o físico por causa del conflicto armado y el desplazamiento forzado.

to, que constituye cerca del 17% de la población desplazada⁴¹. Además de ofrecer la documentación estatal más completa del desproporcionado y dramático efecto del desplazamiento sobre los afrocolombianos, así como del incumplimiento del Gobierno de sus obligaciones respecto de este sector de la población desplazada (Rodríguez Garavito, Alfonso y Cavalier 2009: 12), el auto ordenó un conjunto de acciones, más diverso que en los otros autos, para superar la falta de especificidad de la política frente a esta población.

En relación con Acción Social como entidad coordinadora del SNAIPD, dictó tres órdenes. Primero, diseñar e implementar un plan de protección y atención para las comunidades más afectadas por el desplazamiento, la resistencia y el confinamiento, que fueron identificadas por la Corte en la misma decisión;⁴² segundo, diseñar una estrategia para ofrecer oportunamente atención humanitaria de emergencia a la población afrocolombiana desplazada, y tercero, formular un plan integral de prevención, protección y atención a población afrocolombiana, con la participación de dichas comunidades. De la misma manera, ordenó al Ministerio del Interior y de Justicia diseñar un plan de caracterización de los territorios colectivos y ancestrales habitados principalmente por población afrocolombiana e implementarlo antes de julio de 2010, por un lado, y al mismo Ministerio, en conjunto con otras entidades, poner en marcha la ruta étnica propuesta por Acción Social dentro del proyecto de protección de tierras y patrimonio (Rodríguez Garavito, Berrío y Orduz 2010).

El último de la serie de autos específicos, el 006 de enero de 2009, abordó el tema de las personas desplazadas con discapacidad. Con el ánimo de desarrollar una política pública de atención con un enfoque diferencial respecto de ese grupo es-

41 Según la II Encuesta Nacional de Verificación, el 16,6% de la población inscrita en el RUPD y el 17,8% de los no inscritos se reconoce como afrocolombianos (Comisión de Seguimiento 2008d: 40).

42 Para ver los contenidos mínimos del plan integral de prevención, protección y atención, véase Auto 005 de 2009, numeral 182.

pecífico, la Corte profirió tres órdenes principales. Primero, ordenó a las distintas autoridades del SNAIPD, bajo la coordinación de Acción Social, mejorar los sistemas de información para suplir los vacíos de información que existen en relación con la población desplazada con discapacidad⁴³. Segundo, ordenó a un conjunto de entidades que, bajo la coordinación de Acción Social, adoptaran un “Programa para la protección diferencial de las personas con discapacidad y sus familias frente al desplazamiento forzado” que, al igual que en el caso del programa para la niñez, tuviera dos componentes, uno de prevención y otro de atención integral, y comenzara a ser implementado a los seis meses. Por último, la decisión ordenó el diseño de cinco proyectos piloto en el ámbito de prevención y atención de las personas desplazadas con discapacidad, para ser implementados en la ciudad de Bogotá y cuatro departamentos.

En suma, las órdenes generales y las directrices contenidas en los autos de las primeras fases del proceso de seguimiento, aunados a los programas específicos ordenados durante la fase más reciente, tuvieron un impacto directo y tangible tanto en la manera de formular las políticas sobre desplazamiento como el contenido de las políticas mismas. Existe evidencia abundante, por tanto, del efecto de políticas públicas en relación con el primer momento del ciclo de dichas políticas.

Veamos ahora el alcance del efecto en relación con la segunda fase: la implementación de las políticas.

La Corte y la implementación de la política pública

Una de las fallas principales detectadas en la T-025 fue la existencia de una brecha profunda entre la creación de normas y documentos de política, por un lado, y la implementación de las mismas, por el otro. Ante este diagnóstico, durante el pro-

43 Para ver una lista de los temas que como mínimo deberán contemplar estos sistemas de información, véase Auto 006 de 2009, Parte resolutoria, ordinal tercero.

ceso de seguimiento la Corte se concentró en tratar de reducir dicha brecha para que el conjunto de políticas públicas se tradujera en beneficios para la población desplazada.

Como se analizó en el Capítulo 4, la Corte impulsó la implementación de la política al ejercer presión sobre las entidades estatales para que tomaran acciones concretas y superaran, así, el estancamiento que había caracterizado las políticas sobre el tema. Las reacciones estatales documentadas en dicho capítulo, tales como la fijación de los recursos necesarios para atender a la población desplazada, la reactivación del CNAIPD y la producción de información, hacen parte de la primera ola de un proceso de implementación de políticas públicas que se intensificó a medida que la Corte reforzó sus labores de monitoreo.

Más allá de este inicial efecto “desbloqueador” de las políticas, el caso T-025 ha incidido en la implementación de numerosas políticas nacionales y subnacionales. Un análisis detallado de todas éstas supera los objetivos de este capítulo. Nos limitamos, entonces, a hacer un balance panorámico de: 1) la evidencia del impacto del caso T-025 sobre el presupuesto público dedicado a la implementación de las políticas sobre el tema, y 2) el nivel de ejecución de estas políticas por parte del Gobierno nacional.

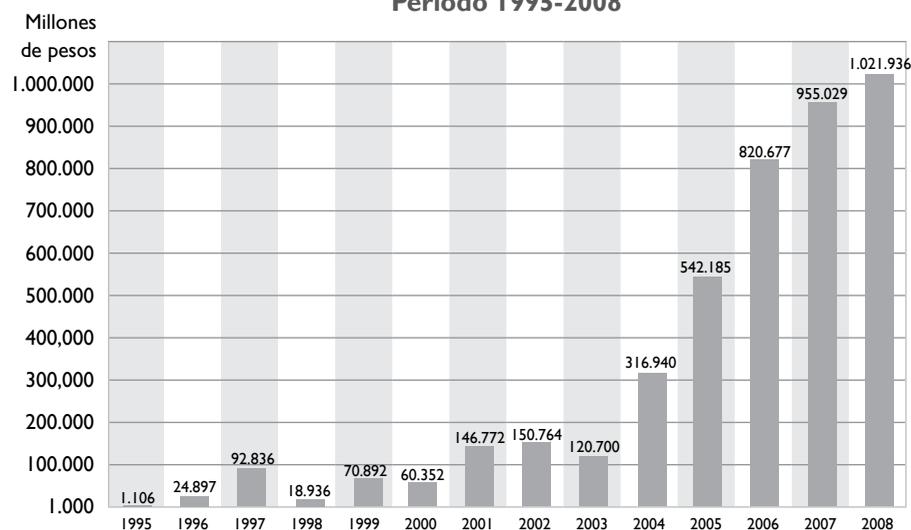
El impacto presupuestal: la evolución de los recursos para las políticas sobre desplazamiento

Uno de los indicadores más nítidos del impacto de políticas públicas son los cambios en el presupuesto estatal destinado a la atención de la población desplazada. El giro se puede apreciar en la gráfica 1, que refleja la trayectoria de este presupuesto entre 1995 y 2008.

Como lo diagnosticó la Corte en la sentencia T-025, la insuficiencia del presupuesto era una de las causas principales de las fallas en la implementación de las políticas. Si bien reconoció que el Gobierno central había aumentado considera-

GRÁFICA I

Recursos destinados por el Gobierno para la atención a la PD Período 1995-2008



FUENTE: Conpes 3400 de 2005 y Acción Social (fecha de corte: diciembre de 2008). Disponible en http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Boletin_Hechos/BOLETIN_DESPLAZADOS_Enero_2009.pdf

blemente los recursos financieros destinados a la atención a la población desplazada entre los años 1999 y 2002 (véase gráfica 1), anotó que “el nivel absoluto de los montos asignados continúa siendo insuficiente, y muy inferior a los niveles necesarios para a) satisfacer la demanda de las personas desplazadas, b) proteger los derechos fundamentales de las víctimas de este fenómeno, y c) desarrollar e implementar efectivamente las políticas previstas en la ley”.⁴⁴

Adicionalmente, la Corte constató que en 2003 el presupuesto incluso disminuyó (véase gráfica 1). Esto iba en contra de la Ley 387 de 1997 como de la jurisprudencia de la Corte, que habían establecido la prioridad del gasto para dicha población, incluso por encima del gasto público social.⁴⁵

44 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6.3.2.

45 Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000.

Contra este telón de fondo, la Corte dio la orden al CNAI-PD de calcular el presupuesto que sería necesario para implementar una política pública sobre el tema. En el Capítulo 4 explicamos cómo, en respuesta a esta orden, el Gobierno hizo, por primera vez, un cálculo riguroso del esfuerzo presupuestal requerido.

¿Se tradujo este cálculo en cambios presupuestales tangibles? La gráfica 1 muestra que el fallo sí tuvo este efecto directo. En respuesta a la T-025, el Gobierno nacional realizó un esfuerzo presupuestal rápido y considerable. Como lo muestra la gráfica, durante los nueve años de programas sobre desplazamiento del período anterior a la sentencia (1995-2003), el presupuesto anual promedio que fue de 76.371 millones por año. En el período posterior al fallo (2004-2008), el promedio anual se multiplicó casi diez veces, al pasar a 731.343 millones.

Además del notorio aumento en los recursos, en la gráfica se observa que después del fallo, el Gobierno no realizó recortes presupuestales como sucedió en el año 2003. Sobre este punto, la directora del Departamento Nacional del Planeación resaltó, en la audiencia pública del 11 de diciembre de 2008 ante la Corte Constitucional,

como un avance importante en la materia la decisión del gobierno de mantener el carácter prioritario del presupuesto para la población desplazada, lo que se traduce en que, a lo menos, no se harán recortes presupuestales a los recursos destinados a la atención a la población desplazada y se mantendrá el nivel de ejecución presupuestal.⁴⁶

Cinco años después del fallo, la misma Corte reconoció el cambio considerable en la asignación presupuestal. En el Auto 008 de 2009, sostuvo que “claramente el incremento presupuestal como consecuencia de la sentencia T-025 de 2004 ha sido elevado y acelerado, lo cual constituye un avance indispensable para la superación del estado de cosas inconstitucional”.⁴⁷ En la audiencia de rendición de cuentas celebrada el 10 de ju-

46 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, numeral 35.

47 *Ibid.*, numeral 35.

lio de 2009, tanto la Corte como los miembros de la sociedad civil también reconocieron los avances en materia presupuestal (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco 2009).

En la misma decisión, sin embargo, la Corte resaltó la persistencia de deficiencias presupuestales que fueron diagnosticadas por la Contraloría General de la Nación. A pesar de los mandatos de la Corte (por ejemplo, en el Auto 176 de 2005), ni el Gobierno nacional ni las autoridades regionales y locales tenían un cálculo y un registro diferenciado del presupuesto para el tema. Y continuaban fallas de ejecución que iban desde la subestimación de los costos de los programas de atención a la población desplazada, hasta la deficiencia de los sistemas de seguimiento y control de los recursos ejecutados y la precaria capacidad institucional para manejar los recursos asignados.⁴⁸

La implementación de políticas por parte del Gobierno Nacional

En vista de la cantidad y diversidad de las políticas públicas surgidas del caso T-025, un análisis sistemático de su implementación supera los objetivos de este capítulo. En el capítulo 8 acometemos ese examen detallado con base en las cifras sobre los resultados de las políticas públicas sobre el desplazamiento. Por ahora, basta un balance panorámico del nivel de implementación de las políticas desde el mismo enfoque de derechos que la Corte y los demás actores del campo han adoptado.

Para estos efectos, la fuente principal es la evaluación que la propia Corte hizo de la ejecución de las políticas sobre desplazamiento en su balance de los cinco primeros años del proceso, contenida en el Auto 008 de 2009. Proferido pocos días antes del relevo de varios magistrados que habían sido protagonistas del proceso de seguimiento (incluyendo el magistrado ponente de la T-025, Manuel José Cepeda), este auto buscaba hacer un “corte de cuentas” al término del primer lus-

48 Ibid., numeral 36.

tro del proceso, y sentar las bases para evaluaciones futuras de implementación de las políticas estatales. Para ello, en el Auto 068 de 2009, la Corte había convocado a centros académicos a proponer ideas y soluciones a temas particularmente complejos del proceso de seguimiento, incluyendo los criterios que debían ser tenidos en cuenta para declarar la continuidad o superación del estado de cosas inconstitucional (ECI) (véase Rodríguez Garavito 2009b).

La Corte concluyó que “cinco años después de proferida la sentencia T-025 de 2004 [...] se han presentado avances importantes hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, pero [...] este aún no ha sido superado”.⁴⁹ A esta conclusión habían llegado también los funcionarios y miembros de la sociedad civil que habían participado en la audiencia pública que la Corte había citado en diciembre de 2008 para discutir el punto.

En este sentido, a diferencia del impacto en el diseño de programas para la población desplazada y el aumento del presupuesto para financiarlos, el efecto de políticas públicas que ha tenido el caso en el ámbito de la implementación ha sido limitado y dispar. De hecho, el balance de la Corte muestra que mientras que el caso ha tenido un impacto visible en la ejecución de algunas políticas (como las de salud y educación), en otros frentes de la política pública (como los de tierras y vivienda), el Gobierno ha permanecido relativamente impermeable a la presión de la jurisprudencia y al proceso de seguimiento de la Corte.

En términos más precisos, en el Auto 008 de 2009 la Corte clasificó la situación de las políticas públicas en tres categorías. En primer lugar, aquellas que presentaban un balance tan pobre que debían ser enteramente replanteadas. En esta categoría se encontraban las políticas para capacitar a la población desplazada a fin de generar ingresos propios, las encaminadas a asegurar la recuperación de las tierras usurpadas o el otor-

49 Ibid., Sección II, numeral 14.

gamiento de nuevas tierras, y las destinadas a garantizar una vivienda digna a esta población.

En segundo lugar, el balance de la Corte mostró fallas profundas y persistentes en otros componentes de las políticas que, aunque no ameritaban su replanteamiento total, requerían ajustes considerables. En esta categoría se encontraban las políticas que buscan prevenir nuevos episodios de desplazamiento forzado, y aquéllas destinadas a garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del desplazamiento.

Finalmente, las políticas sobre los demás derechos de la población desplazada mostraban un mayor avance, aunque menor del esperado por la Corte y del requerido por la urgencia y gravedad de dicha población. Entre estas políticas la Corte resaltó las relacionadas con la ayuda humanitaria de emergencia a las personas recién desplazadas, y las relativas al retorno de los desplazados a su lugar de origen o su reubicación definitiva en el lugar de recepción.

La Corte y la evaluación de la política pública: los indicadores de goce efectivo de derechos

En la T-025, la Corte señaló que uno de los obstáculos que impedían una implementación de la política era que “no existían mecanismos de seguimiento de la gestión de las distintas entidades que hacen parte del SNAIPD”, y que “no era posible evaluar la puntualidad de las entidades responsables en la ejecución de los programas”.⁵⁰ En particular, no existían mecanismos de medición de la gestión pública que permitieran hacer un seguimiento periódico y riguroso de los resultados de las políticas.

Para llenar este vacío, la Corte impulsó, entre el 2007 y mediados de 2008, un proceso de construcción de indicadores que involucró actores del Gobierno y la sociedad civil. Durante ese

50 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, Apartado 6.3.1.1.

período, la Corte se concentró en desarrollar mecanismos de evaluación que permitieran medir de manera permanente el avance, estancamiento o retroceso del programa o la atención a cargo de cada entidad del SNAIPD, por un lado, y el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, por el otro.

Los indicadores son la muestra más clara del efecto de políticas públicas, por cuatro razones. En primer lugar, marcaron un giro en la lógica de medición de las políticas, que pasaron a ser evaluadas en términos de la satisfacción de derechos humanos. Como lo sostuvo el director de Codhes:

el Estado colombiano es un Estado de derecho pero nunca evaluaba las políticas desde el punto de vista de los derechos. Entonces es la primera vez que hay una evaluación de una política pública desde un referente de derechos, con un instrumental de verificación, con un instrumental de indicadores, con todo un proceso de seguimiento participativo⁵¹.

En segundo lugar, la medición privilegió la evaluación de resultados concretos, antes que de medios o procesos. Así lo resaltó el magistrado ponente del fallo T-025:

Me atrevo a decir que la Corte presionó fuertemente. Exigió que tales indicadores midieran el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. El gobierno debía mostrar cuántas personas desplazadas estaban siendo protegidas en la práctica en el momento cero, y cómo dicha protección de los derechos mejoró y se aumentó durante el tiempo debido al cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte en la T-025 (Cepeda 2008: 5).

En tercer término, según veremos, el proceso que llevó a este resultado fue público, deliberativo y experimental. La descripción del proceso que hizo un funcionaria de Acción Social lo ilustra nítidamente:

¿Con indicadores qué pasó? Nosotros presentamos una propuesta, los demás refutaron la propuesta; los demás eran Acnur, la Comisión de Seguimiento y los entes de control. Entonces lo que ellos refutaban la Corte nos lo mandaba, entonces nosotros les contestábamos. Y así duramos todo el año carteándonos a través de la Corte Constitucional. Al

51 Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 y 23 de diciembre de 2008.

año siguiente la Corte volvió y citó a otra audiencia. Y lo que la Corte en esa audiencia sí ya dijo fue, discutamos. Y generó un escenario de discusión [...] Después de ese escenario de discusión la Corte solicitó que se colocara a consideración que si el Gobierno y la sociedad civil y los órganos de control consideraban que debían reunirse a construir unos indicadores que lo hicieran y que les entregaran ese producto de trabajo a ellos. Y eso fue lo que hicimos. Después de eso duramos más o menos un mes. Armamos equipos de trabajo y grupos de revisión y comenzamos a discutir los diferentes indicadores [...] Era un proceso de consensos y disensos. Con base en lo que tuvimos consenso, presentamos el documento conjunto.⁵²

Finalmente, los indicadores son la muestra paradigmática del híbrido jurídico-económico del efecto de políticas públicas, pues constituyen el punto intermedio entre la lógica económica y la jurídica, entre economistas y abogados. En tanto que indicadores, caben con naturalidad en la caja de herramientas cuantitativas de los economistas. En tanto que indicadores *de derechos*, constituyen un híbrido que sintetiza y acercaba estas dos aproximaciones.

Los indicadores diseñados en este proceso son de resultado porque, como su nombre lo indica, buscan evaluar el logro final de la política, no el proceso. Cada uno de los indicadores de resultado fue construido como un instrumento de medición que permite señalar el grado de cumplimiento de los distintos derechos y del impacto de la política pública de atención como medio para lograr tal fin (Rodríguez Garavito 2009c).

En sus informes, el Gobierno propuso una división de estos indicadores en tres categorías: de goce efectivo de derechos, complementarios y asociados. Los *indicadores de goce efectivo de derechos* son:

instrumentos de medición diseñados con el propósito de valorar, en el hogar, el impacto de la política pública de atención a la PD en cuanto a la generación de condiciones para superar esta condición. Su unidad de medida es binaria cuyos valores posibles serán “Sí” cuando la persona o familia reporta el cumplimiento del criterio fijado para cada derecho y “No” cuando reporte cosa diferente (Presidencia de la República et ál. 2007: 15).

52 Entrevista con Viviana Ferro, subdirectora de atención a la población desplazada de Acción Social, 8 de enero de 2009.

Los *indicadores complementarios* son “instrumentos de medición que permiten valorar el estado de avance general, retroceso o estancamiento del proceso de estabilización con respecto al universo de atención correspondiente a cada indicador de Goce Efectivo de Derechos” (Presidencia de la República et ál. 2007: 16). Finalmente, los *indicadores sectoriales* son “instrumentos de medición que revelan información sobre los resultados obtenidos por cada entidad en referencia a las acciones contempladas como parte de su oferta sectorial” (p. 16).

Para mostrar el papel central de los indicadores en el caso, en el resto de esta sección nos detenemos en las tres decisiones más relevantes para este tema: los autos 109 de 2007, 233 de 2007 y 116 de 2008. En ellos, la Corte adoptó los más de cien indicadores de resultado que existen actualmente para medir los avances en políticas públicas con respecto a un grupo de veinte derechos. Al analizar la expedición y el seguimiento de estas decisiones, nos interesa destacar el proceso participativo y deliberativo mediante el cual fueron construidos los indicadores, y la forma como estos terminaron sirviendo como puente conceptual y terminológico entre los muy diversos actores estatales y sociales involucrados en el caso.

El proceso de adopción de los primeros indicadores

El diálogo entre la Corte y el Gobierno

Desde los primeros autos de seguimiento, la Corte ordenó al Gobierno adoptar indicadores de resultado “que tengan en cuenta el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y que permitan determinar la dimensión de la demanda específica atendida, así como el avance, retroceso o estancamiento de cada programa y componente de atención”.⁵³

La Corte insistió en esta exigencia en los autos posteriores. En el Auto 218 de 2006, por ejemplo, incluyó dentro de las diez

53 Corte Constitucional, Auto 177 de 2005.

fallas estructurales que obstaculizaban el desarrollo de las políticas nacionales para la población desplazada, “la ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del *goce efectivo de los derechos* de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto”.

Por efecto de esta presión, en septiembre de 2006 el director de Acción Social presentó ante la Corte Constitucional un informe común del Gobierno Nacional, con una primera “batería de indicadores sectoriales de cada una de las entidades del SNAIPD”.

Como reacción a esa propuesta, en el Auto 266 de 2006 la Corte solicitó al gobierno aclarar algunos aspectos relacionados con los indicadores de resultado, tales como, la fijación “de plazos claros para el cumplimiento de las actuaciones anunciadas por las entidades del SNAIPD en el informe común de cumplimiento”. En respuesta, el Gobierno envió un informe complementario que detallaba el cronograma bajo el cual cumpliría con las acciones prometidas y anunciaba que los indicadores de resultado solicitados estarían diseñados a finales de marzo de 2007.⁵⁴

Este informe suscitó respuestas de entidades públicas y ciudadanas, que pasaron a ser parte del proceso de construcción de indicadores. Específicamente, el procurador general de la Nación, el contralor general de la Nación y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento, se unieron al debate. En efecto, estas instituciones resaltaron que los indicadores presentados por el Gobierno “aún eran insuficientes para medir el progreso, el retroceso o el estancamiento del goce efectivo de los derechos de la población desplazada”.⁵⁵ De ahí en adelante, pasarían a ser partes importantes del campo del desplazamiento forzado.

54 Corte Constitucional, Auto 109 de 2007, numeral 8.

55 *Ibíd.*, numeral 9.

La entrada de nuevos actores: los indicadores como híbrido jurídico-económico

Para promover la participación de este grupo más amplio de actores, en 2006 la Corte profirió el Auto 337. Por medio de esa decisión, adoptó una metodología de trabajo y de intercambio de documentos técnicos sobre el diseño y el uso de indicadores.

El resultado de este intercambio fueron más de 500 indicadores propuestos a la Corte en diciembre de 2006 por el defensor del pueblo, el procurador general, Acnur, la Comisión de Seguimiento y el Gobierno Nacional representado por Acción Social. Esta última, por ejemplo, presentó una lista de 107 indicadores.

En vista de que varios de los documentos presentados por Acción Social a la Corte hacían referencia al trabajo de diseño de indicadores de resultado adelantado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), en enero de 2007 la Corte le solicitó a la directora de esta institución suministrar la batería de indicadores diseñados hasta el momento por dicha institución. Al poco tiempo, el DNP presentó nueve indicadores adicionales de goce efectivo de derechos. Hasta ese momento, entonces, el Gobierno había presentado un total de 116 indicadores.

Con la entrada del DNP, la entidad pública que ha sido el ícono de la tecnocracia económica se integró a un proceso regido por el lenguaje y la lógica jurídicos, es decir, por el “enfoque de derechos” de la Corte. Según vimos, los indicadores ofrecían el punto de contacto entre la lógica económica y la jurídica, como lo dijo una funcionaria del DNP:

Una entidad como Planeación Nacional está acostumbrada a diseñar una política pública para atención a población vulnerable de manera distinta [...] Lo difícil de entender era qué es “medir con perspectiva de goce efectivo”. [...] Lo que fuimos entendiendo era que al final a la Corte lo que le interesa saber no es el cupo [escolar] sino si la persona está gozando realmente de una asistencia regular al colegio o si está gozando de una vivienda digna.⁵⁶

56 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

Ante el dinamismo del proceso y la abundancia de indicadores, otros actores se unieron a la discusión. En enero de 2007, por ejemplo, el Gobierno hizo algunas observaciones sobre la pertinencia, utilidad y claridad, y de los indicadores propuestos por los órganos de control, la Comisión de Seguimiento y el Acnur. Asimismo, otros comentarios fueron hechos por la Comisión Colombiana de Juristas y la Comisión de Seguimiento a los indicadores presentados por el Gobierno.

La proliferación de indicadores llevó a la Corte a citar una audiencia pública para aclarar las divergencias conceptuales y técnicas entre los distintos indicadores presentados y considerar la adopción de un conjunto definitivo de indicadores de resultado. En la audiencia, celebrada el 1 de marzo de 2007, el director de Acción Social, el ministro del Interior y de Justicia y la directora del Departamento Nacional de Planeación, presentaron una batería común, compuesta por 12 indicadores de goce efectivo de derechos, 11 complementarios y 23 indicadores asociados, diseñados por el Gobierno para medir el goce efectivos de los derechos a la vivienda, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad, vida, integridad personal, libertad personal y seguridad, participación e integración local.

Durante la audiencia, los magistrados y otros participantes cuestionaron numerosos aspectos de los indicadores. Igualmente, después del evento, los representantes de la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría, la Comisión de Seguimiento y el Acnur, así como los representantes de la población desplazada, reaccionaron por escrito al conjunto de indicadores y sugirieron aquellos que debían ser adoptados o modificados.

Como parte de este proceso iterativo, el 15 de marzo el Gobierno respondió a las preguntas realizadas durante la audiencia y entregó una batería modificada con 19 indicadores de resultado. La aparición de nuevos indicadores provocó otra ola de reacciones de diversos actores. Sin embargo, a comienzos de abril, el Gobierno envió a la Corte un nuevo informe donde reiteraba el conjunto de indicadores suministrado anteriormente.

Durante el mes de abril, diversos actores como la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Seguimiento enviaron sus observaciones a los indicadores del Gobierno y presentaron nuevos documentos. Por ejemplo, la ONG Plan Internacional, presentó a la Corte un conjunto de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de los niños y las niñas afectadas por el desplazamiento forzado.

Cinco meses de permanentes intercambios y discusiones entre los distintos actores dieron como resultado el Auto 109 de mayo de 2007, por medio del cual la Corte adoptó el primer conjunto de indicadores de goce efectivo de derechos de la población desplazada. En él, la Corte adoptó indicadores de goce efectivo para los derechos a la vivienda, la salud, la educación, la alimentación, la generación de ingresos, la identidad y la estabilización socioeconómica. Rechazó los indicadores propuestos para los derechos a la vida, la integridad personal, la libertad, la seguridad, la reparación, la participación y la reunificación familiar y, en consecuencia, pidió al gobierno presentar nuevos indicadores para estos derechos. Asimismo, ordenó al gobierno mejorar aquellos para el derecho a la generación de ingresos y diseñar nuevos indicadores para medir la asistencia inmediata, la ayuda humanitaria y el enfoque diferencial, que tomen en cuenta las condiciones especiales de los grupos más vulnerables dentro de la población desplazada.

La corrección de los primeros indicadores y la construcción de unos nuevos

El Auto 109 de 2007 ordenó expresamente a Acción Social y al Departamento Nacional de Planeación presentar un informe conjunto en junio de 2007. En consecuencia, el proceso que resultó de dicho auto fue comparativamente más corto que el que dio lugar al mismo. Siguiendo lo ordenado por la Corte, el 22 de junio, las dos entidades entregaron una batería ajustada de indicadores para llenar los vacíos detectados por la Corte. Para evaluarlos, la Corte acudió a los tres criterios mencionados previamente, así como a las observaciones y a las conclu-

siones presentadas por los órganos de control y la Comisión de Seguimiento.

Entidades del Gobierno y los otros actores reaccionaron a cada indicador. No cabe aquí hacer un análisis detallado de las discusiones y los comentarios técnicos que surgieron en torno a cada uno. Nos limitamos, entonces, a ilustrar el proceso con la documentación de la construcción de indicadores en relación con un tema específico: el derecho de las víctimas a la reparación.⁵⁷

Para medir el goce efectivo de este derecho por parte de la población desplazada, el Gobierno propuso nueve indicadores. Por un lado, dos indicadores de resultado formulados en los siguientes términos: “Las personas del hogar acceden a mecanismos de justicia por el delito de desplazamiento”, y “La familia cumple gradualmente con los 9 criterios de estabilización”. Por el otro, dos indicadores complementarios y cinco indicadores asociados.

Como respuesta al Gobierno, la Procuraduría General, en su Informe número XI señaló que:

los indicadores diseñados por el Gobierno para medir el goce efectivo del derecho a la reparación, si bien sufrieron algunas modificaciones positivas, no en todos los casos son pertinentes, suficientes ni adecuados, porque no contemplan todos los elementos del proceso de reparación y porque, en muchos casos, los indicadores propuestos no son claros ni aplicables.

La Contraloría, por su lado, anotó en su respuesta a la Corte que sería fundamental que “además de medir el acceso de las víctimas de desplazamiento forzado a los mecanismos judiciales de protección, se establezca un indicador que permita evaluar la efectividad del sistema judicial para resolver estos procesos y, de manera complementaria, se logre determinar el nivel de impunidad asociado a este delito”.

Asimismo, la Comisión de Seguimiento, en su informe del 19 de julio de 2008, expresó que:

57 Esta sección se basa en el auto 233 de 2007, numeral 32.2.5.

los indicadores propuestos por el Gobierno en materia de reparación se refieren casi de modo exclusivo al tema de acceso a la justicia. Por tal motivo son insuficientes para medir el avance en el cumplimiento del Gobierno en relación con el tema de verdad y reparación integral. Ni siquiera dan cuenta los indicadores propuestos, de una visión integral del derecho a la justicia.

Consciente de los vacíos detectados en el Auto 109 de 2007, y con base en los últimos indicadores propuestos por el Gobierno y las observaciones hechas por los otros actores, la Corte profirió una segunda decisión, que evaluó el nuevo conjunto de indicadores. En ella rechazó los propuestos para los derechos a la reunificación familiar, a la seguridad personal, a la participación y a la reparación porque no satisfacían los criterios de suficiencia, relevancia y adecuación. Sin embargo, adoptó los indicadores sobre los derechos a la vida, la integridad y la libertad.

La adopción del conjunto definitivo de indicadores

La implementación y evaluación de los primeros indicadores

El período posterior al Auto 233 de 2007 se caracterizó por los primeros intentos del Gobierno y la Comisión de Seguimiento de poner a prueba el conjunto de indicadores y por una secuencia de audiencias públicas. Con el objetivo de discutir los informes presentados por el Gobierno y por la Comisión de Seguimiento sobre la primera implementación de los indicadores de resultado, la Corte convocó a una audiencia pública el 5 de febrero de 2008. La audiencia tuvo tres objetivos: primero, contrastar los resultados obtenidos durante la primera fase de implementación de los indicadores; segundo, analizar los ajustes hechos a los indicadores durante la implementación de los mismos, y tercero, evaluar la forma como se superaron los vacíos detectados en el Auto 233 con respecto a un grupo de indicadores.

Durante la audiencia, el Gobierno presentó los resultados de su primera evaluación del estado de los derechos de la po-

blación desplazada, la cual dio lugar a una primera línea de base. Asimismo, siguiendo las órdenes contenidas en el Auto 233, el Gobierno presentó ante la Corte un nuevo conjunto de indicadores. Al igual que en la audiencia anterior, a finales de febrero, los actores que asistieron enviaron sus reportes técnicos comentando la línea de base y los indicadores.

La Corte convocó a una segunda audiencia el 28 de febrero de 2008, con el objetivo de decidir qué indicadores adoptar. Nuevamente, los distintos actores presentaron informes técnicos. Por ejemplo, el procurador general entregó un documento titulado “El derecho de la población desplazada a la reparación”, que sintetizaba las opiniones del órgano de control frente al tema. En el mismo sentido, Acnur presentó un documento con recomendaciones sobre los indicadores para medir el grado de coordinación entre las entidades nacionales y locales. Igualmente, la Comisión de Seguimiento presentó una batería de 372 nuevos indicadores para superar las debilidades detectadas por la Corte en el Auto 233.

Durante la última audiencia, el Gobierno y la Comisión de Seguimiento acordaron la necesidad de llevar a cabo sesiones técnicas conjuntas para examinar los nuevos indicadores y para evaluar conjuntamente los existentes con base en la reciente experiencia de ambos actores en la aplicación de los mismos.

El trabajo conjunto del Gobierno y la Comisión de Seguimiento

Las sesiones técnicas tuvieron lugar en el Departamento Nacional de Planeación el 29 de febrero y el 7 de marzo de 2008. Como resultado de esas sesiones, el 12 de marzo el Gobierno presentó un documento que contenía las conclusiones a las que habían llegado y los distintos comentarios sobre los tres indicadores que suscitaban mayor debate: los indicadores de resultado para el derecho a la generación de ingresos, a la alimentación y a la reparación. Asimismo, presentó nuevos indicadores y unos modificados para cumplir con lo ordenado en los autos 109 y 233 de 2007.

La Comisión de Seguimiento también organizó dos sesiones técnicas con el Gobierno. Como resultado, redujo a 35 el número de indicadores sobre el derecho a la reparación. Durante este período, y como resultado del énfasis hecho por la Corte a la necesidad de adoptar indicadores específicos para medir el grado de goce efectivo de los derechos de las mujeres y los niños, dos ONG —Plan Internacional y Sisma— presentaron indicadores de resultado para los derechos de los niños y las mujeres desplazadas, respectivamente.

La batería final de indicadores y sus consecuencias

Esta serie de sesiones técnicas dio como resultado el Auto 116 de 2008, que introdujo ajustes importantes y complementos a los indicadores adoptados en el Auto 109 de 2007. Al hacerlo, la Corte adoptó la batería final de indicadores de resultado y los criterios para evaluar la superación del estado de cosas inconstitucional. En el Auto 116, resaltó dos vacíos en el conjunto de indicadores presentados por el Gobierno. Primero, frente a los derechos relacionados con la justicia transicional, a saber: la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, y segundo, la incapacidad de incorporar un enfoque diferencial en las políticas de atención a la población desplazada. También corroboró que a pesar de las sesiones técnicas, los desacuerdos perduraban frente a: i) los indicadores de goce efectivo del derecho a la generación de ingresos; ii) los indicadores asociados a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad, y iii) los indicadores complementarios para el derecho a una subsistencia mínima, que incluye los derechos a una ayuda inmediata y a una atención humanitaria de emergencia.

Frente al indicador de generación de ingresos, el desacuerdo consistía en que el Gobierno nacional había sostenido, desde el Auto 233 de 2007, que la línea de indigencia debía ser tomada como el parámetro para evaluarlo. La Comisión de Seguimiento, por su parte, había señalado que el parámetro

debía ser la línea de pobreza. La Corte consideraba que entender como meta un nivel de ingresos por debajo de la línea de pobreza no garantizaba el goce efectivo de los derechos ni la subsistencia digna y autónoma. Por tanto, decidió solucionar esta diferencia estableciendo que el indicador propuesto por el Gobierno era adoptado bajo el supuesto de que sólo medía una etapa en el avance hacia la meta de lograr que los desplazados estén por encima de la línea de pobreza, como lo había sugerido la Comisión de Seguimiento.

La divergencia respecto de la ayuda humanitaria giraba en torno al condicionamiento de asistencia a un plazo rígido. Desde la sentencia T-025, la Corte había reconocido la necesidad de seguir suministrando ayuda humanitaria hasta el momento en el cual se resolviera la situación de emergencia, independientemente de que ésta superara el plazo de tres meses fijado por la legislación vigente. Por tanto, reiteró que la temporalidad de la asistencia debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y que los medios utilizados sean eficaces y continuos, de acuerdo con las particularidades de cada caso.

Para superar los vacíos mencionados, la Corte decidió adoptar los indicadores presentados por el Gobierno para las etapas de prevención y de retorno que se refieren a algunos aspectos del derecho a la justicia y de no repetición; adoptar la propuesta de indicadores realizada por la Comisión de Seguimiento respecto de los derechos a la restitución, rehabilitación, y a la no repetición, y suplir con indicadores propios el vacío respecto de los derechos a la verdad y a la justicia.

El recorrido de la construcción de indicadores revela un aprendizaje por parte de la Corte. Cuando comenzó el proceso. Cuando comenzó el proceso de su construcción, la Corte les asignó esa tarea enteramente a los actores técnicos del gobierno y la sociedad civil. Sin embargo, unos años más tarde, estaba discutiendo en igualdad de condiciones con estos actores y produciendo sus propias propuestas para medir el goce efectivo de derechos.

Igualmente, en lo referente a la ausencia de enfoque diferencial la Corte reiteró la orden de excluir cualquier discriminación presente en los programas de atención a la población desplazada. Además, sostuvo que la cláusula de no discriminación está implícita en cada uno de los indicadores, expresada como la obligación de respetar el principio de igualdad y la prohibición de tratos discriminatorios, sin perjuicio de la implementación de acciones afirmativas.

El producto de este esfuerzo sistemático de construcción de los indicadores es sintetizado en cuadro 1. Como allí se aprecia, el proceso de seguimiento participativo y público coordinado por la Corte dio lugar a una lista de 20 puntos (17 derechos y tres criterios de enfoque diferencial por género, edad e identidad étnica) que, como vimos, pueden ser evaluados a partir de indicadores de resultado de tres tipos: goce efectivo de derechos, complementarios y sectoriales.

Esta tabla, entonces, constituye el punto de llegada de un proceso de año y medio que hemos reconstruido en detalle en esta sección, no sólo por ser novedoso en el contexto colombiano y mundial, sino también por encarnar los rasgos del activismo judicial experimental que resaltamos en el capítulo 1. En efecto, en lugar de definir desde un comienzo los detalles de las políticas y los indicadores que se debían implementar, la Corte abrió un proceso a través del cual, de forma experimental y gradual, fueron presentados, evaluados y revisados los instrumentos de medición del avance en la garantía de los derechos de la población afectada por el caso. Estos instrumentos, además, surgieron de un intercambio reiterado entre actores estatales y de la sociedad civil, que presentaron propuestas y contrapropuestas que la Corte iba arbitrando a medida que avanzaba el proceso.

El resultado ha sido un mecanismo sofisticado de seguimiento a las políticas públicas que ha servido como un referente común a todos los actores del caso. Del lado de la sociedad civil, por ejemplo, el director de Codhes sostuvo que “los indicadores le han dado una herramienta de medición a

CUADRO I.
Indicadores de resultado adoptados por la Corte Constitucional

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
1. Vida	Los miembros del hogar en situación de desplazamiento preservan la vida.	Personas desplazadas víctimas de homicidio por causas directamente relacionadas con su situación de desplazamiento/Personas incluidas en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD).	Personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo, beneficiadas con medidas de protección/personas inscritas en el RUPD que presentan riesgo extraordinario o extremo. Dirigentes de población desplazada – PD beneficiada con medidas de protección/Dirigentes de PD. Personas desplazadas asesinadas debido a su participación en procesos judiciales por delitos que dieron origen al desplazamiento.
2. Integridad personal	Los miembros del hogar no han sido víctimas de acciones contra su integridad personal después del desplazamiento (no incluye muerte).	Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades/Número total de personas registradas en el RUPD. Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersonal cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades/Número total de personas registradas en el RUPD. Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades/Número total de personas registradas en el RUPD.	Personas desplazadas que han sido víctimas de acciones contra su integridad (casos denunciados)/Personas incluidas en el RUPD.
3. Libertad	Ningún miembro del hogar ha sido privado de la libertad de forma arbitraria.	Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su libertad personal/Personas en el RUPD.	Secuestros extorsivos denunciados por personas en situación de desplazamiento.
4. Vivienda	Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas (incluye espacio suficiente, servicios domiciliarios completos, materiales apropiados, ubicación, seguridad jurídica de la tenencia).	Seguridad jurídica de la tenencia: hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito/Total de hogares desplazados (HD). Espacio suficiente: HD que habitan viviendas sin hacinamiento/Total de HD. Materiales apropiados: HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores)/Total de HD. Ubicación: HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo/Total de HD. Acceso a servicios: HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras)/Total de HD.	Hogares con subsidios de vivienda otorgados/Hogares postulantés. Hogares con subsidios desembolsados/Hogares a los que fueron otorgados subsidios. Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad/Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas. Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.
5. Salud	Acceso al SGSSS - Todas las personas cuentan con afiliación al SGSSS. Acceso a asistencia Psicosocial - Todas las personas que solicitaron apoyo psicosocial lo recibieron. Acceso al esquema de vacunación – Todos los niños del hogar cuentan con esquema de vacunación completo.	Personas afiliadas al SGSSS/Personas incluidas en el RUPD [Personas que reciben apoyo psicosocial (Gobierno) + Otros operadores de servicios]/Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial. [Niños con esquema de vacunación completo (0-7 años) – Gobierno + Otros operadores de servicios]/Niños incluidos en el RUPD (0-7 años).	Mujeres en situación de desplazamiento en período de gestación que asisten a control prenatal. Personas de PD que acceden a programas de salud sexual y reproductiva (12 años o más). Personas que reciben atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGSSS/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND). Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)/Niños incluidos en el RUPD. Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD. Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD.

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
6. Educación	Asistencia regular a niveles de educación formal – Todos los niños y jóvenes del hogar asisten regularmente a un nivel de educación formal (5-17 años).	Niños desplazados atendidos en el sector educativo (5-17 años) – Gobierno + Otros (privados)/Niños incluidos en el RUPD.	Niños beneficiados con acompañamiento de permanencia en el sector educativo/Niños incluidos en el RUPD (5-17 años).
7. Alimentación	Disponibilidad de alimentos en forma suficiente –Hogar dispone de alimentos aptos para el consumo y accede a una cantidad suficiente de los mismos. Cuidado infantil – Todos los niños del hogar que no están al cuidado de un adulto asisten a programas de atención al menor.	[Niños y jóvenes en programas de alimentación o cuidado infantil (Gobierno) + Otras fuentes de asistencia + Autogestión del hogar]/Niños y jóvenes incluidos en el RUPD (0-17 años). Total de hogares que disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos/Hogares incluidos en el RUPD. Número de hogares en los que ninguna persona deja de consumir alguna comida por falta de alimentos o de dinero/Total de HD. Número de hogares en los que ninguna persona se queja de hambre por falta de alimentos/Total de HD. Número de hogares en los que ninguna persona come menos de lo que desea por falta de alimentos o de dinero/Total de HD.	Hogares atendidos con ayuda humanitaria/Total de hogares incluidos en el RUPD. Hogares reubicados o acompañados en retorno con proyectos de seguridad alimentaria/Hogares acompañados en retorno incluidos en el RUPD. Adultos mayores con complemento alimentario/Personas incluidas en el RUPD (60 o más años). Madres gestantes o lactantes beneficiarias de raciones alimentarias. Hogares beneficiados con atención inmediata/Hogares con manifestación de urgencia extrema remitidos por el Ministerio Público. Niños entre 6 meses y 5 años beneficiarios de raciones alimentarias. Niños menores de 6 años beneficiarios desayunos infantiles. Niños beneficiarios de restaurantes escolares. Niños beneficiarios de programas de atención al menor.
8. Generación de ingresos	El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso (el ingreso considera los subsidios que recibe por parte del Estado y todas las fuentes de ingreso de la familia) supera como mínimo la línea de indigencia (etapa). El hogar posee al menos una fuente de ingresos autónoma y su ingreso se ubica por encima de la línea de pobreza (resultado).	Hogares en los que al menos uno de sus miembros se beneficia de programas de generación de ingresos o proyectos productivos (Gobierno) + proyectos de otras fuentes + Autogestión del hogar (empleo remunerado u otros)/Hogares incluidos en el RUPD. Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso supera como mínimo la línea de indigencia/Hogares incluidos en el RUPD (etapa). Hogares que poseen al menos una fuente de ingresos autónoma y que su ingreso supera como mínimo la línea de pobreza/Hogares incluidos en el RUPD (resultado). Indicadores complementarios adicionales: Jornada laboral: PD ocupada que está laborando dentro de las jornadas legales/Total de PD ocupada. Relación laboral: PD ocupada como empleada que cuenta con contrato escrito de trabajo/Total de PD ocupada como empleada. Afilación a seguridad social y riesgos profesionales: PD ocupada que cuenta con afiliación a salud, pensiones y ARP (para empleados)/Total de PD ocupada. Remuneración mínima: PD ocupada que percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo/Total de PD ocupada. Formalidad: PD ocupada de manera formal (afiliación a seguridad social e ingresos iguales o superiores al mínimo)/Total de PD ocupada.	Hogares con proyectos de generación de ingresos o vinculación laboral. Personas beneficiadas con procesos de formación (urbana y rural). Hogares acompañados en procesos de retorno vinculados a proyectos de generación de ingresos/Hogares acompañados en procesos de retorno. Adultos mayores beneficiarios del programa de protección social (PPSAM)/Personas incluidas en el RUPD (60 o más años).

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
9. Identidad	Posesión de documentos de identidad – Todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos.	Personas identificadas/Personas incluidas en el RUPD.	Personas identificadas con cédula de ciudadanía/Personas mayores de 18 años incluidas en el RUPD. Niños con tarjeta de identidad (8-17 años)/Personas mayores de 8 y menores de 17 años en RUPD. Personas con registro civil. Libretas militares entregadas a población desplazada.
10. Estabilización social y económica	Inserción de los hogares desplazados al Sistema de Protección Social – Porcentaje de familias que gradualmente cumplen con los nueve criterios de estabilización.		
11. Prevención del desplazamiento			<p>Personas registradas como desplazadas anualmente.</p> <p>Homicidios anuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.</p> <p>Eventos de desplazamiento mensuales en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.</p> <p>Víctimas mensuales de MAP en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.</p> <p>Acciones de grupos armados ilegales en zonas (emboscadas, toma de poblaciones, ataques a bienes civiles, ataques a infraestructura energética, ataques contra edificaciones gubernamentales) con recomendaciones emitidas por el CIAT.</p> <p>Contactos armados de la Fuerza Pública</p> <p>(entendidos como aquellos en los que la iniciativa es de la Fuerza Pública, acciones ofensivas) contra grupos armados al margen de la ley en zonas con recomendaciones emitidas por el CIAT.</p> <p>Municipios con planes de contingencia/Municipios identificados en riesgo.</p> <p>Solicitudes de protección de derechos sobre predios y territorios abandonados a causa del desplazamiento, aprobadas en el sistema RUP/ Solicitudes de protección recibidas.</p> <p>Declaratorias con informes de predios expedidos por los CTAIPD/Declaratorias de desplazamiento o de inminencia expedidas por los CTAIPD.</p> <p>Anotaciones en los folios de matrícula inmobiliaria/ Derechos protegidos por los CTAIPD, oficinas de registro de instrumentos públicos y el Ministerio del Interior y de Justicia (Dirección de Etnias).</p> <p>Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento/Denuncias por el delito de desplazamiento.</p> <p>Fallos emitidos por el juez por el delito de desplazamiento/Investigaciones iniciadas por el delito de desplazamiento.</p>

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
1.2. Retorno	El hogar en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema tiene cubiertas sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima. Los hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas reciben ayuda inmediata. Los hogares incluidos en el RUPD reciben ayuda humanitaria de emergencia.	Hogares en situación de emergencia o vulnerabilidad extrema atendidos en sus necesidades relacionadas con la subsistencia mínima/Hogares a los que se les haya identificado necesidades de subsistencia mínima. Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas y han recibido ayuda inmediata/Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias previstas. Número de hogares desplazados que han sido incluidos en el RUPD y han recibido ayuda humanitaria de emergencia/ Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.	Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/Hogares acompañados en retorno. Hogares que retornaron, previa evaluación de las condiciones de seguridad por parte de la Fuerza Pública/Hogares acompañados en retorno. Hogares acompañados en retorno que no registran nuevos eventos de desplazamiento/Hogares acompañados en retorno. Hogares desplazados en eventos masivos que han recibido atención humanitaria/Hogares desplazados masivamente. Hogares que han recibido atención humanitaria en la urgencia/Hogares que de acuerdo con su situación requieren atención humanitaria en la urgencia. Hogares vinculados a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia. Hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia. Hogares que han recibido alojamiento en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia. Hogares que han recibido apoyo en kit no alimentario en el marco de la AHE/Hogares en situación de emergencia. Hogares atendidos con apoyo de vestuario en el marco de la AHE/Hogares identificados con necesidad en términos de este componente.
1.3. Subsistencia			Hogares que continúan en condición de vulnerabilidad y requieren alguno de los componentes de atención humanitaria/Hogares visitados con identificación de necesidad en términos de este componente. Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la atención inmediata o de urgencia/ Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas. Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la atención humanitaria inmediata/Número de hogares que han declarado su situación de desplazamiento ante las instancias respectivas. Número de hogares desplazados en eventos masivos que requirieron atención en salud de urgencia en el marco de la atención humanitaria inmediata. Número de hogares desplazados en eventos masivos que han accedido a agua potable en el marco de la atención inmediata/Número hogares desplazados en eventos masivos. Número de hogares que ha recibido alojamiento en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD. Número de hogares que han recibido raciones alimentarias en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
13. Subsistencia			<p>Número de hogares que han recibido kit no alimentario en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.</p> <p>Hogares que cuentan con afiliación a un esquema de seguridad social en salud en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD.</p> <p>Hogares que recibieron apoyo económico para vestuario en el marco de la AHE/Número de hogares que han sido incluidos en el RUPD a los que se les han identificado necesidades de subsistencia mínima en vestuario.</p>
14. Reunificación familiar	<p>El hogar en situación de desplazamiento que ha sufrido fragmentación a causa del desplazamiento ha logrado la reunificación familiar cuando la solicita.</p>	<p>Núcleos familiares desintegrados que han logrado la reunificación familiar (incluye atención del Gobierno + otras fuentes de asistencia)/Núcleos familiares desintegrados que solicitan asistencia.</p> <p>Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo estatal para la reunificación y la han recibido/Número de hogares desplazados que han solicitado apoyo para la reunificación familiar.</p>	<p>Niños y adolescentes que han sido reintegrados al seno de sus familias/Total de niños y adolescentes incluidos en el RUPD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICBF (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias).</p> <p>Número de funcionarios públicos capacitados sobre el contenido del derecho a la reunificación familiar/Total de funcionarios públicos que atienden a población desplazada.</p> <p>Número de campañas de difusión implementadas para el conocimiento de las ayudas disponibles para la reunificación familiar de la población desplazada discriminado por entidad territorial y niveles de impacto proyectados en términos de número de personas beneficiadas.</p>
15. Seguridad personal	<p>Ningún miembro del hogar es víctima de acciones que atentan contra su seguridad personal.</p>	<p>Personas desplazadas víctimas de acciones que atentan contra su seguridad personal (las acciones contemplan asaltos a poblaciones, combates, minas antipersonal, atentados terroristas)/Personas incluidas en el RUPD.</p> <p>Nº de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada que han puesto su caso en conocimiento de las autoridades/Número total de personas registradas en el RUPD.</p> <p>Número de personas desplazadas víctimas de desaparición forzada cuyo caso ha sido registrado por las autoridades.</p> <p>Número de personas desplazadas afectadas por minas antipersonal cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades/Número total de personas registradas en el RUPD.</p> <p>Número de personas desplazadas víctimas de tortura cuyo caso se ha puesto en conocimiento de las autoridades/Número total de personas registradas en el RUPD.</p>	<p>Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección que han sufrido atentados contra su vida/Personas desplazadas beneficiarias del programa de protección.</p>
16. Participación	<p>Las OPD participan efectivamente en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.</p>	<p>Las OPD cuentan con escenarios adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.</p> <p>Las OPD cuentan con condiciones adecuadas para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.</p> <p>Las OPD cuentan con garantías para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.</p> <p>Las sugerencias y observaciones de las OPD frente a la política pública sobre desplazamiento forzado cuentan con una respuesta adecuada.</p>	<p>Escenarios de política pública para atención al desplazamiento forzado que funcionan adecuadamente/Escenarios de política pública para atención al desplazamiento forzado que deben funcionar.</p> <p>OPD que han recibido capacitación apoyada por el Gobierno/OPD que han solicitado capacitación al Gobierno.</p> <p>OPD que cuentan con apoyo material básico por parte del Gobierno/OPD que han solicitado apoyo material básico al Gobierno.</p> <p>Proyectos de decisión de políticas públicas de desplazamiento forzado que han tenido un trámite adecuado/Proyectos de decisión de políticas públicas sobre desplazamiento forzado.</p>

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
16. Participación			<p>Proyectos de decisión de políticas públicas sobre desplazamiento forzado que han sido dados a conocer a las OPD/Proyectos de decisión de políticas públicas sobre desplazamiento forzado.</p> <p>Observaciones y sugerencias de las OPD sobre la política pública de desplazamiento forzado que se responden formalmente/Observaciones y sugerencias hechas por las OPD sobre la política pública de desplazamiento forzado.</p>
17. Verdad, justicia, reparación y no repetición	<p>Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente por vía administrativa.</p> <p>Todas las víctimas individuales del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente.</p> <p>Todas las víctimas colectivas del delito de desplazamiento forzado interno han sido reparadas integralmente.</p> <p>Todos los desplazados que hayan sido víctimas de otros delitos han sido reparados integralmente por tales delitos.</p> <p>Todos los desplazamientos masivos registrados han sido objeto de denuncia penal.</p> <p>Los autores materiales e intelectuales de desplazamientos forzados masivos registrados han sido condenados penalmente.</p> <p>Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través de un programa gubernamental de difusión de la verdad.</p> <p>Todas las víctimas de desplazamiento forzado interno conocen la verdad completa de lo ocurrido a través del proceso judicial.</p> <p>Ninguna víctima de desplazamiento forzado interno es objeto de un nuevo desplazamiento forzado.</p>		

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
<p>18. Enfoque diferencial: niños, niñas y adolescentes desplazados</p>	<p>Todos los niños y niñas que nacieron después del desplazamiento están incluidos en el RUPD. Todos los niños y niñas menores de 12 disponen de alimentos aptos para el consumo y acceden a una cantidad suficiente de los mismos en condiciones de saneamiento adecuadas. Todos los niños, niñas y adolescentes desplazados han recibido atención psicosocial Todos los niños, niñas y adolescentes que por causa del desplazamiento fueron separados de sus hogares han sido reintegrados a los mismos.</p>	<p>Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD (que sean hijos o hijas de padre o madre inscritos en el RUPD), que se encuentran incluidos en dicho registro/Todos los niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD. Número de niños y niñas nacidos después del desplazamiento en hogares registrados en el RUPD, cuyos padres han solicitado su inclusión en el registro. Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 12 años que presentan desnutrición (por tipo de desnutrición: aguda, global y crónica)/Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento. Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 5 años que presentan 81 Que sean hijos o hijas de padre o madre inscritos en el RUPD. Infección respiratoria aguda (IRA) o infección diarreica aguda (EDA)/Total niños y niñas menores de 5 años en desplazamiento. Número de niños y niñas en desplazamiento menores de 12 años en hogares que habitan en condiciones de saneamiento adecuadas y no hacinamiento (la vivienda debe cumplir con: 1) acceso a todos los servicios domiciliarios básicos: energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras; 2) disposición adecuada de excretas y residuos sólidos; 3) acceso a agua potable; 4) no hacinamiento)/Total niños y niñas menores de 12 años en desplazamiento. Número de NNAD que han recibido o reciben atención psicosocial, psicológica o de salud mental según diagnóstico por causas relacionadas con el desplazamiento/Total NNAD. Número de NNAD que han sido reintegrados al seno de sus familias/Total de NNAD que por causa del desplazamiento no se encuentran con algún miembro de su familia y fueron identificados o remitidos al ICFB (suma de los restituidos, los no acompañados, huérfanos o alejados de sus familias).</p>	<p>Número de niños y niñas menores de 5 años desplazados beneficiarios de programas de atención al menor/No. total de niños y niñas menores de 5 años desplazados. Personas que reciben atención en salud mental según diagnóstico y tipo de afiliación al SGGSS/ Personas incluidas en el RUPD que solicitan apoyo psicosocial (ND). Niños entre 12 y 23 meses de edad tienen tres dosis de vacuna pentavalente (DPT, HB y Hib)/ Niños incluidos en el RUPD. Los niños entre 1 y 2 años tienen una dosis de vacuna SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD. Los niños entre 5 y 6 años tienen dos refuerzos de polio y DPT y uno de SRP (sarampión, rubéola y paperas)/Niños incluidos en el RUPD.</p>
<p>19. Enfoque pertenencia étnica y cultural</p>	<p>Las comunidades indígenas o afrocolombianas participan en los escenarios de toma de decisiones de las políticas públicas de atención a la población desplazada en las distintas instancias territoriales, a través de delegados escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombianas. Los retornos de la población indígena o afrocolombiana se han llevado a cabo atendiendo a los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad.</p>	<p>. de representantes de comunidades indígenas o afrocolombianas escogidos por sus autoridades tradicionales o por organizaciones de población desplazada indígena o afrocolombiana que participan en los CAPD (nacional, departamental, municipal o distrital). Número de personas indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad/Número de personas indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno. Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han retornado a sus territorios con observancia de los principios de voluntariedad, seguridad y dignidad/Número de comunidades indígenas o afrocolombianas que han solicitado apoyo estatal para su retorno.</p>	

Derecho	Indicador de goce efectivo	Indicadores complementarios	Indicadores sectoriales
<p>20. Enfoque diferencial: género</p>	<p>El nivel de ingreso de los hogares desplazados con jefatura femenina es adecuado (viene de generación de ingresos y vivienda). Todas las mujeres desplazadas se encuentran protegidas frente a vulneraciones de su libertad, integridad y seguridad personal. Todas las mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título (entiéndase para el caso de desplazamiento o indemnización) han adquirido la titularidad plena o compartida de dichos bienes.</p>	<p>Número de mujeres ocupadas en hogares desplazados cuyos ingresos se ubiquen por encima del salario mínimo legal/Total de mujeres desplazadas ocupadas. Número de hogares desplazados con jefatura femenina cuyos ingresos se ubiquen por encima de la línea de pobreza/Total de hogares desplazados con jefatura femenina. Mujeres desplazadas en hogares que habitan legalmente la vivienda en condiciones dignas/mujeres desplazadas. Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las autoridades competentes/total de mujeres inscritas en el RUPD. Número de mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual/total nacional de mujeres víctimas de violencia sexual cuyo caso se ha registrado por las entidades competentes. Número Mujeres víctimas de violencia sexual que inician procesos judiciales/ Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal. Número Mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual que han recibido atención médica y psicosocial por las distintas entidades oficiales/Número total de mujeres en situación de desplazamiento víctimas de violencia sexual que han sido valoradas por el Instituto Nacional de Medicina Legal. Número de mujeres desplazadas que han adquirido la titularidad plena o compartida de los bienes cuya asignación han solicitado a cualquier título (entiéndase para el caso de adjudicación, restitución o indemnización)/ Número total de mujeres desplazadas que han solicitado asignación de bienes a cualquier título.</p>	

la Corte; herramienta que permite determinar de manera más clara y objetiva [...] los niveles de cumplimiento”.⁵⁸ Del lado del Gobierno, entre tanto, la citada funcionaria del DNP concluyó que:

Pasamos de 117 indicadores locos, que no coordinaba ninguno con el otro, sobre número de circulares, llamadas telefónicas y demás, a una batería concreta de goce efectivo que si bien puede recibir miles de críticas ha sido un paso importante. Y ese sí es en gran parte el producto de toda la dinámica que se ha generado alrededor de ésta sentencia.⁵⁹

Los indicadores, además, han servido de base para la recolección de información sistemática sobre la población desplazada. Por solicitud de la Corte, la Comisión de Seguimiento ha realizado dos encuestas de verificación de la situación de la población desplazada, la primera en 2007 y la segunda en 2008. En ambas, los indicadores de goce efectivo de derechos son las categorías centrales para la recolección y organización de datos. Los resultados de estas encuestas ofrecen el panorama más completo de la situación de la población desplazada, que constituye el tema que abordamos en el siguiente capítulo.

58 Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 y 23 de diciembre de 2008.

59 Entrevista con María Angélica Alvarado, Departamento Nacional de Planeación, 9 de enero de 2009.

Capítulo 8

El efecto social: el impacto del caso sobre la población desplazada

Los datos sobre la situación de la población desplazada y la medición del efecto social

En abril de 2009, el editorial de uno de los principales periódicos colombianos leía:

Cumplidos cinco años de la expedición de la sentencia de la Corte Constitucional T-025 que declaró el “estado de cosas inconstitucional” en respuesta a la paupérrima atención recibida por los desplazados de parte del Estado colombiano, el balance de la recuperación y el goce efectivo de los derechos fundamentales, aunque menos malo, sigue siendo preocupante.¹

El balance de una funcionaria del Ministerio del Interior y de Justicia, a cargo del programa de protección especial a la población desplazada, es igualmente pesimista:

Al grueso de la población no le ha servido [la sentencia]. Eso es lo más triste [...] Que yo diga que después de la sentencia personas hayan logrado superar su condición, son muy pocas. Ellos la repiten como loros o tienen formatos ya hechos. A veces es para esgrimirla, para atacar al funcionario. La leen parcialmente.²

Una queja similar surgió en una entrevista en un rincón muy distinto del país —el barrio Villa España de la ciudad de Quibdó, habitado por desplazados del Chocó, el departamento más pobre de Colombia—, en la que un líder desplazado concluyó:

1 *El Espectador*, “La situación de los desplazados”, 25 de abril de 2009.

2 Entrevista con Liliana Guzmán, coordinadora del Programa de Protección Especial a la Población Desplazada, Ministerio del Interior y de Justicia, 13 de enero de 2009.

Yo creo que esa sentencia T-025 a favor de la población desplazada acá en nuestro departamento no se está cumpliendo. No se está cumpliendo. No se está dando el verdadero goce efectivo del derecho como desplazados. Acá no está funcionando. Usted lo ve. Mire cómo está la escuela. Todo lo que le mostramos. Eso es señal de que no se está cumpliendo esa sentencia a favor de la población desplazada. Esa Ley 387 es como si fuera apenas en el papel. Parece que fuera para enmarcar. Para que uno como desplazado supiera que tiene esos derechos pero no está gozando de ese goce efectivo.³

Estas citas revelan la ambigüedad de lo que llamamos el “efecto social”: el impacto que, en últimas, ha tenido la sentencia sobre la población que busca beneficiar (*véase* el capítulo 1). Por un lado, como veremos en las próximas páginas, la situación material de los desplazados continúa siendo alarmante y constituyendo una tragedia humanitaria de proporciones mundiales. Por otro lado, el lenguaje jurídico utilizado por el líder desplazado del Chocó en la última cita —con las alusiones al “gocce efectivo de derechos” y a la “Ley 387” — muestra con claridad el impacto que ha tenido el caso T-025 en la forma como los desplazados —o, por lo menos, sus líderes— se han apropiado de la jurisprudencia de la Corte para reclamar sus derechos.

¿Cómo entender este efecto? ¿Cómo determinar si, al final, la sentencia ha servido a la población desplazada? A la luz de la evidencia disponible, ¿es cierto que el balance es tan negativo? En este capítulo encaramos estas complejas preguntas, que requieren dos precisiones analíticas y metodológicas.

En primer lugar, de acuerdo con el marco conceptual de este libro, es preciso distinguir entre efectos instrumentales y simbólicos sobre la población desplazada (*véase* el capítulo 1; Rodríguez Garavito, en prensa). Mientras que los primeros tienen que ver con el impacto del caso en la realidad material de los desplazados, los segundos atañen a los cambios que ésta puede haber provocado en la forma como los individuos

3 Entrevista a un grupo de personas desplazadas habitantes del barrio Villa España, Quibdó, Chocó. Entrevista realizada por César Rodríguez y Tatiana Alfonso, 25 de julio de 2008.

y las colectividades de desplazados conciben y enfrentan la situación que padecen. En este sentido, la forma idónea de medir los efectos instrumentales es una comparación de los datos cuantitativos sobre situación material de los desplazados antes y después de la sentencia, en relación con derechos básicos como la alimentación o la educación. Los efectos simbólicos, en cambio, pueden ser evaluados principalmente a través de métodos cualitativos que indaguen las percepciones de los propios desplazados sobre la sentencia, el grado de conocimiento que tienen de ella y la forma como ha incidido en sus acciones individuales y colectivas.

En segundo lugar, desde un punto de vista metodológico, es importante tener en cuenta una dificultad particular de la medición del efecto instrumental del fallo. Dado que esta medición implica, por definición, contrastar las condiciones materiales de la población desplazada antes y después de la sentencia, requiere datos sobre estos dos momentos que sean comparables entre sí. Sin embargo, las cifras sistemáticas han sido recogidas sólo *después* del fallo —de hecho, gracias al proceso desencadenado por éste—. En efecto, los datos más completos y confiables sobre el tema provienen de la Segunda Encuesta Nacional de Verificación (II ENV), conducida por la Comisión de Seguimiento a mediados de 2008.⁴ La II ENV surgió de un proceso iniciado por los autos 109 y 233 de 2007, y 116 de 2008, por medio de los cuales, como vimos en el capítulo anterior, la Corte adoptó una batería de 174 indicadores para medir 20 puntos neurálgicos de la política pública. Para evaluar estos puntos, la Comisión de Seguimiento, en asocio con el Centro de Investigaciones sobre Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia, adelantaron la II ENV entre julio y agosto de 2008. La encuesta cubrió tanto la población desplazada oficialmente reconocida por el Estado —esto es, la que se ha matriculado en el Registro Único de la Población

4 La primera encuesta había sido realizada entre noviembre y diciembre de 2007.

Desplazada (RUPD)⁵ a partir de 1999—, como aquella que no se encuentra registrada.⁶ En la II ENV, fueron entrevistados 8.442 hogares ubicados en la zona urbana de 61 municipios del país. De estas entrevistas, la mayoría (6.311) fueron respondidas por personas que habían sido desplazadas a partir del año 1998 y que estaban registradas en el RUPD desde 1999. Las restantes fueron realizadas a hogares de la población desplazada no incluidos en el RUPD, pero en los que al menos un miembro hubiera sido desplazado a partir del año de 1998.

No existen, sin embargo, datos comparables *antes* del fallo T-025, dado que, como vimos, la falta de información sistemática sobre el tema era precisamente una de las fallas graves detectadas en el diagnóstico hecho por la Corte en esa decisión. Esta asimetría en los datos impide extraer conclusiones contundentes del efecto instrumental directo del caso T-025 sobre la población desplazada.

Esto no significa, sin embargo, que no exista ninguna información sobre el estado de esta población antes de 2004. De hecho, los datos disponibles en ese entonces fueron los que la Corte utilizó para hacer su diagnóstico sobre el tema y declarar el estado de cosas inconstitucional.⁷ Por ello, si bien no fueron calculadas con la misma metodología que la utilizada en la II ENV, sirven para dar una idea sobre la situación al momento del fallo.

5 El RUPD es una herramienta técnica creada mediante el Decreto 2569 de 2000. Por medio del RUPD se hace la inscripción de la declaración de desplazamiento efectuada por el hogar o la persona desplazada. La persona o el hogar puede ser clasificado como: Incluido o Registrado, No incluido, Excluido o Cesado.

6 La inclusión de esta última población se debe a que el diagnóstico de la Comisión mostró que el RUPD tiene un subregistro de una “magnitud apreciable” (Comisión Seguimiento 2008d: 17). Por ello, instituciones como la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, el Acnur y la propia Comisión de Seguimiento, insistieron en la necesidad de incluir en la II ENV a la población que no se encontraba en el RUPD. La encuesta excluyó, sin embargo, a aquellas personas y grupos familiares que habiendo sido registrados en el RUPD, hubieran sido posteriormente excluidas o cesadas del registro por parte de las autoridades (Comisión de Seguimiento 2008d: 11).

7 Véase Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, apartado 6.

Con estas advertencias en mente, en lo que sigue analizamos el efecto social, con énfasis en su componente instrumental. Dividimos el capítulo en tres secciones. En la primera sección nos ocupamos de este componente, comenzando por un balance de la situación de la población desplazada antes de 2004 y el diagnóstico que de ella hizo la Corte Constitucional en la sentencia T-025, que formuló una lista de derechos prioritarios que el Estado debía garantizar. Contra este telón de fondo, en la segunda parte analizamos los datos de la II ENV sobre el grado de goce efectivo de estos derechos por parte de la población desplazada. Cerramos el capítulo con un examen de la evidencia del trabajo de campo sobre el impacto simbólico de la sentencia sobre las personas desplazadas y sus organizaciones.

La situación antes del fallo y el diagnóstico de derechos de la Corte

Cuando la Corte profirió la sentencia T-025, la situación de la población desplazada era dramática. Según un estudio del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas realizado en 2003 (PMA 2003),⁸ que evaluó a 1.503 hogares desplazados en 41 municipios del país, el 92% de la población desplazada presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el 80% se encontraba en situación de indigencia. Esto significaba que la población desplazada se encontraba en una situación claramente inferior a la del quintil urbano más pobre, en el que el 30% de la población tenía NBI y el 39% estaba en situación de indigencia.

El estudio del PMA encontró, además, que el 63,5% de la población desplazada vivía en una vivienda no digna, y el 49% no tenía acceso a servicios básicos. Estas cifras eran muy superiores a las del quintil más pobre de la población urbana

8 Este informe fue la fuente central del diagnóstico de la Corte y de él provienen los datos que presentamos en esta sección.

en el que el 7,1% vivía en una vivienda inadecuada y el 6% estaba privado de servicios básicos.

Las condiciones de salud de la población desplazada eran también alarmantes. En 2003, la tasa de mortalidad para la población desplazada era seis veces superior al promedio nacional. Específicamente, el PMA encontró que para los menores de 12 años la tasa de mortalidad era de 3,32 por cada mil, mientras que en el promedio nacional esa tasa era de 2,0. Igualmente, para las personas en situación de desplazamiento entre 12 y 25 años, la tasa de mortalidad era de 24,28 por cada mil habitantes, en tanto el promedio nacional era de 2,0. Por último, la población desplazada mayor de 25 años enfrentaba una tasa de 53,42 por cada mil, es decir, más de cuarenta puntos por encima del promedio nacional (6,8 por cada 1.000 habitantes).

La situación de los menores en situación de desplazamiento también era especialmente crítica. El PMA encontró que el 23% de los menores de seis años víctimas del desplazamiento estaba por debajo del estándar mínimo de alimentación. Y por esta razón presentaban retrasos en el peso para la edad, déficit en la atención escolar, problemas en la visión, mayor probabilidad de morbilidad infantil y de tener enfermedades respiratorias y digestivas. Además, constató que el 25% de los menores entre 6 y 9 años de edad, y el 54% de los niños y las niñas entre 10 y 15, no asistían a un establecimiento educativo.

Como vimos en el capítulo 2, fue este panorama el que llevó a la Corte a declarar el estado de cosas inconstitucional en la sentencia T-025. Al hacerlo, la Corte intervino en la situación de dos formas. De un lado, la enmarcó en términos de violaciones de derechos humanos (véase el capítulo 3). En adelante, por ejemplo, la extrema precariedad sanitaria o educativa de la población desplazada fue tratada como violaciones graves del derecho a la salud y del derecho a la educación, respectivamente. De otro lado, consciente de que el problema era tan complejo que era imposible enfrentarlo en su totalidad desde un inicio, la Corte estableció prioridades entre los derechos que debían ser garantizados a los desplazados.

Para esta tarea de priorización, la Corte se basó en lo establecido por los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de la ONU de 1998, según los cuales, “existen ciertos *derechos mínimos* de la población desplazada que deben ser satisfechos *en cualquier circunstancia* por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”.⁹ En consecuencia, el tribunal conformó una lista de nueve derechos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado. Los derechos, junto con su fuente jurídica en la Constitución Política (CP) y los Principios de la ONU, son los siguientes¹⁰:

1. El derecho a la vida (art. 11 CP y el Principio 10).
2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (arts. 1 y 12 CP y el Principio 11).
3. El derecho a la familia y a la unidad familiar (arts. 42 y 44 CP y el Principio 17), especialmente en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional.
4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital (Principio 18).
5. El derecho a la salud (art. 49 CP) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona (Principio 19) y respecto de los niños y las niñas (arts. 44 y 50 CP)
6. El derecho a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento (art. 13 CP y Principio 22).
7. El derecho a la educación básica hasta los quince años de edad (art. 67.3 CP y Principio 23).
8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostentamiento (art. 16 CP) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento (Ley 387 de 1997 y Principios 1, 3, 4, 11 y 18).

⁹ Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, apartado 9, cursivas en el texto original.

¹⁰ Idem.

9. Los derechos al retorno y al restablecimiento.

Además de definir esta lista, en el fallo la Corte dio órdenes a las distintas entidades competentes para garantizar al menos el mínimo de protección que siempre debe ser satisfecho. Así, por ejemplo, ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, en un plazo máximo de seis meses, concluir las acciones encaminadas a que todos los desplazados gozaran efectivamente de los derechos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado.

Según se explicó en el capítulo anterior, estas listas de derechos se convirtieron en el eje del seguimiento que ha hecho la Corte en los autos posteriores. Específicamente, pasaron a ser las categorías bajo las cuales se construyeron los indicadores de resultados de la gestión pública sobre el desplazamiento. De ahí que la misma Corte los haya llamado “indicadores de goce efectivo de derechos”. Tras la sentencia, estos indicadores sirvieron como categorías de recolección de datos sistemáticos sobre la situación de la población desplazada —específicamente, la II ENV—, que ofrecen una aproximación al efecto social del caso. En la siguiente sección nos detenemos a analizar los resultados de esta medición con base en la lista de derechos básicos construida por la Corte.

La situación de los derechos de la población desplazada después de la sentencia

El derecho a la salud

En el proceso de seguimiento a la T-025, la Corte adoptó tres indicadores de goce efectivo de derechos que buscan dar cuenta del acceso, la calidad, la aceptabilidad y la disponibilidad del servicio de salud. Estos tres indicadores son: 1) el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud; 2) el acceso a asistencia psicosocial, y 3) el acceso al esquema de vacunación. Adicionalmente, adoptó tres indicadores complementarios para medir el grado de avance en el cumplimiento del derecho

y seis sectoriales. Veamos por lo menos brevemente la evidencia sobre los primeros tres indicadores, es decir, aquellos que miden el goce efectivo del derecho.

El primer indicador mide el nivel de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), tanto en el régimen contributivo como en el subsidiado. Una elevada proporción de la población desplazada se encuentra afiliada al régimen subsidiado (69,7% para la población RUPD y 57,4% para la que no está en el RUPD). Sin embargo, el porcentaje de la población desplazada que se encuentra por fuera del sistema —cerca del 24,7% de la población inscrita en el RUPD y 36% de la población que no lo está— es superior al porcentaje nacional que es 17% según el Censo de 2005. Esto significa que todavía hay un porcentaje sin afiliar que solo puede acceder a la salud a través de los hospitales públicos que estén en capacidad de atenderlos (Comisión de Seguimiento 2008d: 65). Una de las principales barreras para el acceso a los servicios de salud es el hecho de que la población desplazada se vio obligada a abandonar su municipio de residencia y, en la medida en que pertenecían al régimen subsidiado, perdieron el acceso por la falta de portabilidad de la afiliación (Comisión de Seguimiento 2008d: 180).

En el caso de la población desplazada afiliada al régimen contributivo, solo cerca del 5,8% de los inscritos en el RUPD y 6,7% de los no RUPD están afiliados a dicho régimen. Un porcentaje tan bajo de afiliación a este régimen revela, por un lado, que la población desplazada no cuenta con los ingresos necesarios y estables para permanecer en este régimen y, por el otro, la alta informalidad laboral a la que está sometida esta población, o su exclusión de cualquier mercado laboral (Comisión de Seguimiento 2008d: 67). En vista de que el porcentaje de afiliación es más bajo en ambos regímenes, se puede concluir que estar inscrito en el RUPD facilita el acceso al SGSSS.

El segundo indicador de goce efectivo de derechos es el acceso al apoyo psicológico, que refleja la necesidad de este tipo de atención en las circunstancias traumáticas del desarraigo.

En la II ENV se constató que solo cerca de un 5% de la población desplazada inscrita en el RUPD y el 2,4% de la no RUPD solicitó atención psicológica (Comisión de Seguimiento 2008d: 75).

El tercero y último de los indicadores es el acceso a los sistemas de vacunación. Este constituye un indicador sobre los esfuerzos estatales de promoción y prevención de la salud. De los niños y las niñas desplazados menores de 5 años de edad (tanto registrados en el RUPD como excluidos del mismo), solo el 86% tiene la primera dosis de una vacunación triple viral, lo que está por debajo del umbral útil de vacunación que es del 95% (Comisión de Seguimiento 2008d: 76).

Aunque no hacían parte de los indicadores adoptados por la Corte, la II ENV midió el nivel de goce efectivo del derecho a la salud por dos vías adicionales que resultan ilustrativas del estado de satisfacción del derecho a la salud. La primera fue por medio de la percepción personal de la población desplazada sobre su salud. Mientras en la Encuesta de Calidad de Vida 2003 cerca del 72% de la población consideró que su estado de salud era bueno o muy bueno, esta cifra es cercana a 62% para la población desplazada en ambas categorías (RUPD y no RUPD), lo que significa que alrededor de un 40% considera que no tiene condiciones aceptables de salud (Comisión de Seguimiento 2008d: 68).

La segunda vía para indagar sobre el goce efectivo del derecho fue el estudio de las condiciones de salud de la población. Cerca del 24% de la población inscrita en el RUPD y el 27% de la no inscrita estuvo enferma en algún momento durante los 30 días antes de la aplicación de la II ENV. esto sugiere nuevamente que estar inscrito en el RUPD facilita el acceso a los servicios de salud.

En síntesis, aunque los datos muestran que la población desplazada aún tiene índices de goce del derecho a la salud inferiores al promedio nacional, es claro que la situación ha mejorado considerablemente en los últimos años. Así lo han reconocido los informes de la Comisión de Seguimiento (2008d) y las entrevistas con algunos de sus miembros, como monseñor

Héctor Fabio Henao, para quien la sentencia “ha generado más impacto en todo el asunto de atención en salud. Hay el Sisben que acoge prácticamente a casi la inmensa mayoría o la totalidad de los desplazados”.¹¹ Aunque por las razones metodológicas señaladas en la introducción de este capítulo no es posible extraer una conclusión contundente sobre el impacto del fallo sobre este derecho, las cifras disponibles sugerirían que el efecto social del caso ha sido positivo en este tema.

El derecho a la educación

En línea con el desarrollo del derecho a la educación en los instrumentos internacionales,¹² por medio de los autos 109 de 2007 y 116 de 2008, la Corte Constitucional adoptó un conjunto de indicadores para medir el nivel del goce efectivo del derecho a la educación, y el avance en el cumplimiento del mismo, así como una serie de indicadores complementarios y sectoriales asociados con el goce efectivo del derecho. A continuación se presentan los principales resultados de los cuatro componentes esenciales para brindar una idea del grado de cumplimiento del fallo T-025 en relación con el derecho a la educación de la población desplazada.

Con respecto al *acceso* a la educación¹³ de la población desplazada, se registraron adelantos. “Sin duda hay avances [...] en la cobertura nominal”, afirmó la Comisión de Seguimiento (2008d: 101). El indicador sobre el grado de realización del derecho a la educación reveló que el 86,2% de niños, niñas y

11 Entrevista con monseñor Héctor Fabio Henao, director de la Pastoral Social, 18 de diciembre de 2008.

12 Según la Observación General No. 13 de 1999 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho a la educación tiene cuatro componentes que, al igual que en el caso del derecho a la salud, son atributos básicos del derecho a la educación y que son: i) la disponibilidad, ii) la accesibilidad, iii) la aceptabilidad, y iv) la adaptabilidad.

13 La accesibilidad de la educación incluye tres componentes: la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad económica. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13 de 1999, párrafo 6; sentencia T-1037 de 2007.

adolescentes desplazados entre los 5 y 17 años de edad que están inscritos en el RUPD, y el 79,4% de los no RUPD, asisten a un establecimiento educativo formal (Comisión de Seguimiento 2008d: 101). En ese sentido, se estaría cumpliendo con la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados que, como definió la T-025, es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.

Otro de los indicadores que mide el *acceso* a la educación es el de gratuidad. Este indicador presenta resultados menos alentadores que los de cobertura. El 65% de la población desplazada en edad escolar inscrita en el RUPD (53,7% en el caso de los no inscritos) tiene acceso a la educación en forma gratuita en tanto no tiene que pagar por concepto de matrículas y pensiones. Sin embargo, la mayoría (84% inscritos en el RUPD y 86% en el no RUPD) tienen que cubrir los costos de los libros, útiles, uniformes, o el transporte escolar (Comisión de Seguimiento 2008d: 101).

El segundo componente del derecho a la educación —la *adaptabilidad*—¹⁴ le impone al Estado la obligación de desarrollar mecanismos orientados a evitar la deserción escolar. Con respecto a la permanencia, la II ENV encontró que 4,3% de las personas desplazadas entre 5 y 17 años inscritas en el RUPD se retiraron de estudiar, y que esta cifra fue superior (5,1%) para los jóvenes no RUPD. En ambos grupos, las mujeres son las más afectadas por la deserción escolar (Comisión de Seguimiento 2008d: 99).

14 La obligación de adaptabilidad significa que los Estados deben tomar medidas para que la educación tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a los procesos de transformación que viven los individuos y las colectividades, y responder a las necesidades de alumnos en contextos culturales y sociales variados, con el fin de garantizar la permanencia en el sistema educativo.

Con respecto a los dos últimos componentes del derecho —la *aceptabilidad*¹⁵ y la *disponibilidad*¹⁶— los hogares desplazados entrevistados durante la II ENV resaltaron entre los problemas recurrentes de los colegios¹⁷ la falta de bibliotecas, laboratorios y computadores, el hacinamiento en los salones, las instalaciones inadecuadas y la inseguridad dentro y alrededor del colegio, así como la falta de profesores y su inasistencia (Comisión de Seguimiento 2008d: 100).

De lo visto hasta ahora se concluye, por un lado, que el principal avance en materia de educación ha sido en el nivel de cobertura y, por el otro, que la situación en materia de educación es mejor para la población desplazada inscrita en el RUPD que para la no inscrita. En general, por tanto, los datos apuntan a la existencia de un efecto social positivo, aunque moderado, del caso T-025 en relación con este derecho.

El derecho a la alimentación

Siguiendo lo establecido por los estándares internacionales,¹⁸ la Corte adoptó dos indicadores de goce efectivo de derechos, cinco indicadores complementarios para evaluar el grado de realización progresiva, y nueve indicadores sectoriales (*véase* el capítulo 7, tabla 2).

15 La aceptabilidad exige que la forma y el fondo de los programas de estudio y de los métodos pedagógicos deben ser pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13 de 1999, párrafo 6; sentencia T-1037 de 2007.

16 La disponibilidad implica que los Estados tienen la obligación de mantener una oferta de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente para garantizar cobertura a todas las personas bajo su jurisdicción. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General No. 13 de 1999.

17 Los problemas se presentan en el orden de prevalencia.

18 El Comité DESC, en la Observación General No. 12, afirmó que el contenido básico de este derecho comprende, por un lado, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada; y por el otro, el acceso a esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros derechos humanos.

La aplicación de estos indicadores en la II ENV reveló que en materia alimentaria la situación es crítica y, de hecho, más grave que la que había sido detectada en la I ENV realizada en el año 2007 (Comisión de Seguimiento 2008d: 106-107). El porcentaje de personas desplazadas inscritas en el RUPD que registró algún síntoma de insuficiencia alimentaria durante la semana anterior a la realización de la encuesta fue 67,6%, es decir, ocho puntos porcentuales más alto que el mismo porcentaje para el año 2007 (59,1%). Para las personas no inscritas, la cifra en el 2008 fue 69,9%. Al interior de la población desplazada (tanto para la registrada en el RUPD como la no registrada), los que peor están son los mayores de 60 años y las mujeres. El deterioro del derecho a la alimentación puede explicarse, por un lado, por el aumento de los precios de los alimentos¹⁹ y, por el otro, por la precariedad de los ingresos de esta población.

Aunque no existen datos comparables antes de 2004, la comparación entre 2007 y 2008 no ofrece evidencia preliminar sobre la existencia de un impacto positivo del caso en este tema.

El derecho a la vivienda

Por definición, el derecho a la vivienda es uno de los violados de forma más grave por el desplazamiento forzado, en la medida en que las personas desarraigadas son obligadas a abandonar sus hogares de residencia y someterse a condiciones inadecuadas de alojamiento en los lugares de recepción.²⁰ De hecho, de acuerdo con las opiniones expresadas por los desplazados en las encuestas, la vivienda ocupa el primer lugar en su lista de necesidades (Comisión de Seguimiento, 2008d: 60).

Según la Corte, el goce efectivo del derecho a la vivienda de toda persona debe garantizar como mínimo los siguientes

19 El índice de precios de alimentos al consumidor aumentó cerca de un 54% entre enero y julio de 2008, en comparación con los mismos meses de 2007, al pasar de 8,51% en 2007 a 12,77% en 2008 (Comisión de Seguimiento 2008d: 107).

20 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, apartado 5.2.

siete componentes: la seguridad jurídica de la tenencia; la disponibilidad y proximidad de servicios materiales, facilidades e infraestructuras; la soportabilidad y sostenibilidad de los gastos; la habitabilidad; la asequibilidad; la ubicación adecuada, y la adecuación cultural.

La II ENV encontró que la población desplazada vive en unas condiciones habitacionales muy precarias. Solamente un 5,5% de los hogares desplazados incluidos en el RUPD, y 6,9% de los no RUPD, habita una vivienda que cumple con los criterios para caracterizarla como digna (Comisión de Seguimiento 2008d, Cuadro 47: 128).

Al analizar los indicadores para los componentes del derecho a la vivienda en detalle, se encuentran algunos que reflejan situaciones particularmente críticas. Por ejemplo, solo el 13% de los hogares desplazados (tanto los incluidos en el RUPD como los no RUPD), tienen una tenencia segura porque cuentan con una escritura registrada o un contrato de arrendamiento por escrito. Igualmente, el 43 y el 37,8% de la población inscrita en el RUPD y no RUPD, respectivamente, vive en hacinamiento. Por último, frente al acceso a los servicios domiciliarios solo la mitad de la población desplazada tiene acceso a todos los servicios (49% en los hogares RUPD y 57% en los no RUPD).

Sin embargo, hay indicadores que revelaron grados de goce efectivo menos dramáticos para algunos componentes. Por ejemplo, la amplia mayoría de hogares RUPD (73,8%) y no RUPD (77,2%) están contruidos con materiales apropiados y están ubicados en zonas seguras, que no han sido declaradas ni afectadas por situaciones de alto riesgo (77,5% para RUPD y 74% para los no RUPD) (Comisión de Seguimiento 2008d, Cuadro 47: 128).

Pero incluso estos últimos indicadores denotan una situación grave. En este sentido, como concluyó la Comisión de Seguimiento, “esta situación es de impensable gravedad y denota las condiciones de extrema vulnerabilidad que caracterizan a la población desplazada en el país” (2008d: 181)

El derecho a la subsistencia mínima y a la atención humanitaria

Con base en el Principio 18 de la ONU, en la sentencia T-025 la Corte estableció que el derecho a la subsistencia mínima implica que el Estado debe proveer y asegurar el acceso a las personas desplazadas a alimentos esenciales y agua potable, alojamiento y vivienda básicos, vestidos apropiados y servicios médicos y sanitarios esenciales.

Adicionalmente, la Corte enfatizó que el derecho a la subsistencia mínima estaba relacionado con el derecho a la asistencia humanitaria,²¹ que tiene dos componentes: la Atención Humanitaria de Emergencia (AHE), que se presta al producirse el desplazamiento,²² y a la asistencia o ayuda inmediata, a la que tiene derecho toda persona desplazada con la simple presentación de la declaración.²³ La Corte tuvo en cuenta la relación entre el derecho a la subsistencia mínima y el derecho a la atención humanitaria al elaborar los indicadores para medir el goce efectivo de este último. Por esto, de los tres indicadores de goce efectivo que adoptó el tribunal para medir el derecho a la subsistencia, uno mide el grado de recepción de la ayuda

21 Véanse, Principios Deng No. 24 a 27.

22 Según el Decreto 2569 (art. 20), la AHE está definida como una ayuda temporal encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, con el objetivo de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, transporte de emergencia, salubridad pública, alojamiento y elementos de hábitat interno. Según el mismo decreto (art. 17), la AHE se entrega una vez realizada la inscripción. En un principio, la Ley 387 y el decreto fijaron que el tiempo para recibir ayuda era de tres meses prorrogables por otros tres. Sin embargo, la Corte declaró inexecutable estas normas en la sentencia C-278 de 2007.

23 Para prestar esta ayuda en los casos de desplazamientos individuales, Acción Social suscribió acuerdos con las gobernaciones, alcaldías e iglesias. Cuando se presentan desplazamientos masivos, la asistencia se presta siguiendo lo establecido en los planes de contingencia diseñados por los Comités Territoriales, en coordinación con el Comité Internacional de la Cruz Roja y los entes territoriales. Las comunidades desplazadas deben recibir alojamiento, salud, educación, alimentación y asistencia psicosocial. Los componentes de la ayuda inmediata son: elementos de aseo, camas o colchonetas, elementos de cocina, valoración médica, medicinas, atención médica de urgencia, albergue temporal y valoración psicosocial.

inmediata y el otro mide la recepción de ayuda humanitaria de emergencia. Los otros indicadores de goce efectivo, complementarios y sectoriales, hacen referencia a los componentes del derecho a la subsistencia mínima directamente, y por ende buscan medir el apoyo brindado para vestuario, alimentos esenciales, servicios médicos esenciales, entre otros. Sin embargo, la II ENV se concentró en los indicadores que miden el derecho a la atención humanitaria y, por ende, a continuación se presentan los principales resultados con respecto a estos dos indicadores, empezando con el grado de realización de la asistencia o ayuda inmediata.

Respecto a la ayuda inmediata, contrario al énfasis de la T-025 sobre la importancia de la misma, se observó un bajo nivel de cobertura. El 69% de los grupos familiares incluidos en el RUPD no ha recibido ningún componente de ayuda inmediata, y el 30,6% recibió algún componente. El nivel de cobertura es directamente proporcional al tiempo de desplazamiento: mientras más reciente el desplazamiento, menor es el número de hogares que reciben ayuda (Comisión de Seguimiento 2008d: Cuadro 14, 51). Asimismo, desde 2004, a pesar de la sentencia, los registros sobre este tipo de ayuda muestran una tendencia decreciente en los componentes de alimentación y albergue temporal, aunque son los elementos centrales de dicha ayuda (Comisión de Seguimiento 2008d: 60).

En el caso de los grupos familiares no incluidos en el RUPD, el nivel de solicitudes para la ayuda inmediata es menor que en el caso de los RUPD. Esto se puede deber a que una parte de los grupos familiares no incluidos no han declarado su situación ante las autoridades, lo cual restringe las posibilidades de acceder a las ayudas.

Con respecto a la Atención Humanitaria de Emergencia, se observó que 83,2% de los hogares incluidos en el RUPD ha recibido algún componente, mientras cerca del 17% no ha recibido ninguno (Comisión de Seguimiento, 2008d: 55). El principal apoyo ha sido en forma de mercados, auxilios de arrendamiento y afiliación a salud. En cambio, el apoyo más

deficiente ha sido en la protección, la asistencia jurídica y el suministro de documentos de identidad (Comisión de Seguimiento, 2008d: 56).

En síntesis, solo el 0,4% de los grupos familiares desplazados inscritos en el RUPD ha recibido todos los componentes de la ayuda inmediata, y solo el 0,2% ha recibido la AHE, respectivamente. Estas cifras sugieren que, a pesar de la sentencia y los autos de seguimiento, subsisten fallas profundas en la garantía de estos derechos básicos.

El derecho a generar y percibir ingresos adecuados

De acuerdo con el diagnóstico de la Corte en 2004, “la imposibilidad de generar ingresos impide que las personas desplazadas puedan satisfacer autónomamente sus necesidades básicas de alimentación, vivienda, salud y educación en el caso de los menores. Esto alarga y agrava la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas”.²⁴ Cuatro años después, el diagnóstico seguía siendo vigente, como lo concluyó la Comisión de Seguimiento, para quien la situación laboral y de generación de ingresos de la población desplazada continuaba siendo “preocupantemente crítica” (Comisión de Seguimiento 2008d: 161). Veamos.

Un primer grupo de indicadores que brinda una idea sobre la situación económica de la población desplazada son las tasas de ocupación y de informalidad,²⁵ que además exhibieron comportamientos muy similares en la población inscrita en el RUPD y en la no inscrita. La población desplazada presentó niveles muy bajos de ocupación. Tan solo el 46,4% de la población desplazada en edad de trabajar²⁶ inscrita en el RUPD se

24 Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004, apartado 6.3.2.

25 La formalidad definida como los ocupados que no están afiliados a seguridad social, los asalariados que reciben ingresos laborales por debajo del salario mínimo y los trabajadores no remunerados (Comisión de Seguimiento 2008d: 148).

26 Esto es, personas de 12 años o más.

declaró ocupada, el 5% desocupada y el 48,7% inactiva (Comisión de Seguimiento 2008d: 136). Estas cifras son inferiores a las de la población de las principales cabeceras del país, que según la Encuesta de Hogares del DANE de julio de 2008, el 53,5% se declaró ocupada, el 7,25% desocupada y el 39,2% inactiva.

Con respecto a la informalidad en el trabajo, para los dos grupos de población desplazada esta tasa es cercana al 97%. Aunado a esto, tan sólo un 11% de la población desplazada ocupada percibe ingresos laborales iguales o superiores al salario mínimo legal (Comisión de Seguimiento 2008d: Cuadro 57, 146).

Lo anterior se traduce en una marcada precariedad de los ingresos laborales. De hecho, al aplicar indicadores de goce efectivo de derechos que introducen como referencia las líneas de pobreza e indigencia, se constató que la situación es preocupante. Según el indicador que mide únicamente ingresos laborales monetarios, resultó que el 98,6% de los hogares desplazados RUPD vive por debajo de la línea de pobreza, y el 82,6% por debajo de la línea de indigencia. Este último porcentaje significa que la mayoría de la población desplazada vive en la pobreza extrema y no tiene los ingresos laborales necesarios para garantizar una alimentación adecuada para todos los miembros del hogar (Comisión de Seguimiento 2008d: 150).

Incluso si se tienen en cuenta todos los ingresos, además de los laborales, la situación es grave. El porcentaje de hogares desplazados inscritos en el RUPD cuyos ingresos totales son superiores a la línea de pobreza es sólo del 3,1% (en comparación con el 1,4% si se tienen en cuenta solo los ingresos laborales), y el porcentaje de los superiores a la línea de indigencia del 22% (en comparación con el 17,4% para ingresos laborales) (Comisión de Seguimiento 2008d: 151).

El panorama anterior es particularmente grave cuando se recuerda que casi la mitad de la población desplazada, antes de sufrir el desplazamiento, no era pobre. De hecho, antes de ser expulsados, el 51% vivía bajo la línea de pobreza, mientras

actualmente, como se acaba de ver, este porcentaje es cercano al 97%.

Los relatos de los líderes desplazados dan testimonio de la situación. En este sentido, es representativo lo dicho por Virgelina Chará en nuestra entrevista acerca de las oportunidades laborales que existen para la población desplazada después del fallo:

La sentencia ahí no cambió nada, porque la empresa privada no nos da empleo porque hay una discriminación laboral, porque no saben qué era lo que nosotros hacíamos, porque si nos desplazaron fue por algo, no porque hay un conflicto en el país, y que no pueden meter ese tipo de gente a sus empresas, y el empleo que le ofrecen a los desplazados es como lavacarros, o en una casa de familia.²⁷

En este tema, por tanto, tampoco encontramos evidencia que apunte a un efecto social tangible del caso en el primer lustro del proceso de seguimiento.

El derecho a tener un documento de identidad

En relación con este derecho civil fundamental, la Corte adoptó un indicador de goce efectivo que busca medir si todos los miembros del hogar cuentan con sus documentos de identificación completos. Adicionalmente, adoptó un indicador complementario y cinco indicadores asociados. La evidencia disponible sobre el tema muestra un panorama mixto.

De un lado, la II ENV encontró que casi la totalidad de la población entre 0 y 6 años cuenta con registro civil (96,4% en el caso de las personas desplazadas inscritas en el RUPD y 93,7% para las no RUPD). Cifras parecidas presentaron las mujeres mayores de edad con cédula de identidad (96,2% en el caso de la población RUPD y 95,5% en las no RUPD).

Sin embargo, el indicador relativo a los hombres mayores de edad con cédula y libreta militar seguía siendo preocupante. La II ENV encontró que solo el 16% de los hombres desplazados mayores de edad inscritos en el RUPD, y el 14,1% de los no

27 Entrevista con Virgelina Chará, líder desplazada, directora de la Organización Asomujer y Trabajo, 15 de enero de 2009.

RUPD, cuentan con ambos documentos. Esta falta de documentos de identificación completa significa que cerca de ocho de cada diez hombres desplazados no cuentan con los requisitos para poder acceder al mercado laboral formal o para ejercer el derecho al voto (Comisión de Seguimiento 2008d: 62).

Los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la situación de las tierras despojadas

Un último indicador del posible impacto social del caso es la situación de los desplazados en relación con la justicia y compensación por los delitos de los que han sido víctimas. En este tema, las cifras más completas tienen que ver con el despojo de tierras y otros bienes. Según la II ENV, el 96,5% de los grupos familiares de población desplazada tenían algún bien, mueble o inmueble, antes del desplazamiento (Comisión de Seguimiento 2008d: 161). Y ante la pregunta de si abandonaron algún bien por causa del desplazamiento, el 94,6% de los grupos familiares entrevistados respondió afirmativamente (Comisión de Seguimiento 2008d: 168).

En materia de tierras, el total de hectáreas despojadas o forzadas a abandonar desde el año 1998 es del orden de 5,5 millones de hectáreas, sin contabilizar los predios superiores a 100 hectáreas ni las propiedades colectivas de las poblaciones afrocolombianas e indígenas (Comisión de Seguimiento 2009: 12). La mayor proporción de tierras abandonadas se encuentra en la región de la Costa Atlántica (38,2%), seguida por la zona integrada por la Amazonia, la Orinoquia y el Chocó (34,5%), y finalmente por la región Andina (27,3%).

La inacción del Estado, incluso después de varios años de la sentencia, se aprecia cuando las cifras del despojo se contrastan con las escasas tierras que han sido otorgadas a los desplazados a manera de reparación: alrededor de 60.000 hectáreas, es decir, cerca del 0,01% de las extensiones usurpadas a esta población.²⁸ De ahí que, como lo reconoció el director de

28 Revista *Semana*, "Los están matando", 14 de marzo de 2009.

Acción Social en la audiencia pública de julio de 2009 ante la Corte, el problema de las tierras “todavía es dramático”.²⁹ La situación, documentada por varios estudios sobre el derecho a la tierra (Salinas 2009), es igualmente precaria en relación con los derechos a la verdad, justicia y reparación, sobre los cuales la escasez de información es un indicador vívido del estancamiento profundo de las políticas de justicia transicional (Restrepo 2009).

La falta de avance —e, incluso, el retroceso— del goce efectivo de estos derechos es, de hecho, uno de los temas que han permanecido más impermeables a la influencia del fallo y el proceso de seguimiento. De ahí que la propia Corte, en su balance de los cinco años de la sentencia, haya concluido que:

En cuanto a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y no repetición, los esfuerzos [...] son hasta ahora incipientes. Persiste una altísima impunidad frente al delito de desplazamiento y los datos actuales solo dan cuenta de las denuncias presentadas, a pesar de que se trata de un delito que debía ser investigado de oficio (artículo 159 de la Ley 599 de 2000). Existen grandes obstáculos procesales y de capacidad institucional para avanzar en la materia y no se ha desarrollado hasta ahora ninguna estrategia para solucionarlos.³⁰

En síntesis, ¿cómo ha evolucionado la situación de la población desplazada después de la sentencia y el proceso de seguimiento? Los datos expuestos en esta sección sugieren que, aunque ha habido avances notorios en algunos derechos (como el acceso a la salud y la educación), la situación generalizada es de profunda precariedad y de vulneración continua de derechos elementales de las personas desarraigadas. De hecho, la constatación de esta situación llevó a la Corte a mantener el estado de cosas inconstitucional en el Auto 008 de 2009, donde concluyó:

Teniendo en cuenta que los informes presentados muestran la extrema gravedad de la situación de pobreza de la población desplazada, la baja cobertura de varios de los programas de atención, la inidonei-

29 Luis Alfonso Hoyos, director de Acción Social, Audiencia Pública en la Corte Constitucional, 10 de julio de 2009.

30 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, numeral 94.

dad de las políticas de vivienda, tierras y generación de ingresos y la continuidad del fenómeno del desplazamiento debido al gran número de nuevos desplazados cada año desde 2004 (un promedio de 240.000 por año), no resulta posible declarar una superación parcial del estado de cosas inconstitucional, a pesar de resultados positivos en relación con algunos derechos.³¹

Si los efectos materiales del caso sobre la población desplazada han sido limitados, ¿qué ha sucedido con los efectos simbólicos? En la siguiente sección nos referimos a esta pregunta para cerrar el capítulo.

Los efectos simbólicos sobre la población desplazada

En capítulos anteriores hemos analizado los principales efectos simbólicos del caso, incluyendo aquellos que atañen a los líderes y a las organizaciones de la población desplazada. Vimos en el capítulo 3, por ejemplo, la forma como los líderes pasaron a enmarcar sus reclamos en términos del lenguaje y los procedimientos del derecho de los derechos humanos. En el capítulo 4 examinamos los espacios políticos y discursivos que el caso ha abierto para algunas organizaciones de esta población, aunque también vimos que dichos espacios han sido más estrechos que los existentes para las organizaciones sociales que cuentan con experiencia y conocimiento jurídico especializado.

En esta sección, resta preguntarse por los efectos simbólicos sobre los desplazados anónimos, aquellos que no hacen parte de organizaciones ni tienen roles de liderazgo. Esta pregunta es difícil de responder, por dos razones. De un lado, la población desplazada, por definición, es altamente dispersa y diversa. Por tanto, el tipo de trabajo de campo hecho para este estudio —basado en entrevistas en agencias gubernamentales y organizaciones sociales— ofrece sólo evidencia indirecta sobre el tema. De otro lado, las bases de datos existentes (como la II ENV) se

31 Corte Constitucional, Auto 008 de 2009, numeral 34.

concentran, por razones obvias, en la situación material de los desplazados, y no indagan sobre asuntos tales como su conocimiento de la sentencia y el grado en el que se han apropiado de su lenguaje y sus recursos para exigir sus derechos.

El dato disponible que ofrece evidencia sobre este tema es la utilización de la acción constitucional de tutela por parte de los desplazados. Según cifras de Acción Social para 2009, los ciudadanos desplazados interpusieron mensualmente cerca de 5.000 demandas de este tipo.³² En este sentido, la presentación masiva de cerca de 60.000 acciones anuales sugeriría un alto grado de conocimiento de los derechos y los mecanismos judiciales por parte de los desplazados. Este conocimiento, a la vez, podría representar un efecto simbólico importante del caso T-025, como lo sugieren entrevistas como la dada por un funcionario del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo según el cual “lo que se puede advertir es que esta sentencia ha servido de insumo para instaurar muchas acciones de tutela. Nosotros, hoy por hoy, como Fondo Nacional de Vivienda estamos atendiendo poco más de 1.000 tutelas al año”.³³

Esta conclusión, sin embargo, debe ser cualificada. En primer lugar, la explosión de acciones de tutela es un indicador ambiguo de impacto. De un lado, puede encarnar un empoderamiento jurídico genuino de la población desplazada. De otro lado, sin embargo, puede ser un síntoma de la falta de impacto de la sentencia y la continuación (o, incluso, el empeoramiento) de las fallas que dieron lugar a la declaración del estado de cosas inconstitucional. Como lo mencionó una líder entrevistada, tener que acudir a la tutela es disfuncional para la garantía eficaz de los derechos de los desplazados; en este sentido, la sentencia y los autos serían “paños de agua fría porque para hacer cumplir un derecho hay que entutelar”.³⁴

32 *El Tiempo*, “Tres son suficientes”, 4 de octubre de 2009.

33 Entrevista con Luis Domingo Gómez, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, enero de 2009.

34 Entrevista con Ana Cecilia Prada, líder desplazada, representante legal de Fundagro, 16 de enero de 2009.

En segundo lugar, las entrevistas con diversos actores del campo del desplazamiento coinciden en mostrar que, mientras que los líderes de la población desplazada conocen bien la sentencia, la existencia de ésta es desconocida por la mayor parte de ella. La magistrada auxiliar encargada de la T-025 resaltó como “[la sentencia] la invocan todo el tiempo [pero la invocan los] líderes que estén organizados”.³⁵ En ese mismo sentido, el director de Codhes, ante la pregunta de si la sentencia era conocida por las personas en condición de desplazamiento, contestó: “Sí, muchas conocen la sentencia. Lo que pasa es que la población en situación de desplazamiento es un grupo muy grande, complejo y diverso. Por ejemplo, [...] la Dirección Nacional de los desplazados la conoce muy bien. El liderazgo regional, en general, también. [...] Ya a nivel de las bases, no”.³⁶ En esto coincide la opinión de una líder desplazada que es representante legal de la Organización Fundagro, para quien “la población general no [conoce la sentencia], sólo los más antiguos, los que hemos estado en talleres de capacitación la conocemos, pero no la hacemos valer porque la gente se desmoraliza [...] y la gente se va, no vuelve”.³⁷

Finalmente, la multiplicación de las tutelas puede deberse, en parte, a la utilización de los mecanismos judiciales por abogados e intermediarios que explotan la oportunidad económica que significan las ayudas a los desplazados. De hecho, la industria de intermediarios inescrupulosos que explotaban a los desplazados y a las entidades gubernamentales había crecido hasta tal punto que se convirtió en una fuente de cuantiosas pérdidas para agencias como Acción Social. En 2009, por ejemplo, *El Tiempo* reportaba que una “mafia” de abogados se dedicaba a tramitar ayudas para personas desplazadas a

35 Entrevista con Clara Helena Reales, magistrada auxiliar Corte Constitucional de Colombia, 18 de diciembre de 2008.

36 Entrevista con Marco Romero, director de Codhes, 19 y 23 de diciembre de 2008.

37 Entrevista con Ana Cecilia Prada, líder desplazada, representante legal de Fundagro, 16 de enero de 2009.

cambio de quedarse con un alto porcentaje de ellas, o incluso ofrecían “‘paquetes’ o ‘combos’ jurídicos cuyo valor oscila entre los 40.000 y los 300.000 pesos [y que] incluyen derechos de petición, tutelas, y desacatos”.³⁸ Aunque está lejos de ser una situación generalizada, nuestras entrevistas sugieren que la explotación de los mecanismos de exigencia de derechos por parte de intermediarios no es infrecuente. Por ejemplo, de acuerdo con una alta funcionaria del Ministerio del Interior, “la sentencia y el conocimiento de los autos se queda en algunos pocos: o no llega o los desinforman para que los sigan. Por ejemplo, [quienes conocen el auto] se inventan un requisito y viven de eso”.³⁹ Y la líder desplazada citada anteriormente ofreció una impresión que coincide con ésta: “la mayoría de la gente que llega víctima, es víctima de los vivos, hay una parranda de vivos que viven de las víctimas recién llegadas”.⁴⁰

En suma, no existe evidencia contundente sobre la existencia o la ausencia de efectos simbólicos del caso sobre la mayoría de la población desplazada, aquella que no hace parte de una organización o no ocupa un rol de liderazgo. A falta de datos comparables a lo largo del tiempo, y en vista de la información ambigua sobre el significado del uso de la acción de tutela, no hay señales claras sobre este tipo de impacto.

¿Qué se puede concluir de la ambigüedad del efecto social del fallo? En últimas, ¿cumplieron su objetivo la sentencia y el proceso de seguimiento? ¿Qué nos dice el caso sobre la justificación y utilidad de las intervenciones judiciales en casos estructurales? En las siguientes páginas redondeamos nuestro análisis volviendo brevemente a estas preguntas y a otras que fueron planteadas al inicio del libro, y sintetizando las conclusiones del estudio.

38 *El Tiempo*, “Mafia de abogados tramita ayudas para desplazados y luego se quedan con el 20 y hasta 100% de ellas”, 26 de abril de 2009.

39 Entrevista con Liliana Guzmán, coordinadora del Programa de Protección Especial a la Población Desplazada, Ministerio del Interior y de Justicia, 13 de enero de 2009.

40 Entrevista con Virgelina Chará, líder desplazada, directora de la Organización Asomujer y Trabajo, 15 de enero de 2009.

Capítulo 9 Conclusiones

En este libro propusimos un giro de los estudios sobre las cortes y los derechos humanos hacia un aspecto que ha recibido escasa atención: la implementación y el impacto de los fallos. Para ello nos concentramos en sentencias que encaran problemas sociales estructurales, a partir del estudio del caso más complejo, prolongado y ambicioso de la Corte Constitucional colombiana: la sentencia T-025 de 2004. En esta decisión, la Corte declaró la existencia de una violación masiva de los derechos de la población desplazada, y abrió un proceso de seguimiento y construcción de políticas públicas que ha durado seis años y continúa en curso.

Con base en los hallazgos del estudio de caso, y de un marco teórico que combina elementos de derecho constitucional comparado y sociología jurídica, intentamos sustentar tres argumentos en torno a varios temas centrales de la discusión sobre las cortes, los derechos y el cambio social. Primero, en relación con la justificación del activismo judicial, nuestro estudio parte de un análisis realista del rol de los jueces en las “democracias realmente existentes”. En ese contexto, el estudio mostró que las cortes pueden ser una instancia adecuada para desbloquear los procesos de políticas públicas de los que depende la realización de los derechos constitucionales. Segundo, en cuanto al procedimiento de intervención judicial en estos casos, el análisis revela que los procesos de seguimiento e implementación de fallos que incluyen oportunidades de participación y de deliberación pública para los actores pertinentes tienen el potencial de profundizar la democracia y ge-

nerar soluciones eficaces a problemas estructurales de política pública. Finalmente, en relación con el impacto del activismo judicial, nuestro estudio abre el campo de visión analítico para incluir no sólo los efectos instrumentales y directos de los fallos, sino también los efectos indirectos y los simbólicos.

En el ámbito específico de la T-025, nuestro estudio concluyó que, en los seis años posteriores a la sentencia (2004-2010), el caso había tenido un alto impacto en el desbloqueo del aparato estatal y en la ubicación del tema en el centro de las políticas públicas y el debate ciudadano. Tuvo también un efecto notable, aunque parcial, en la democratización del tema, en la medida en que creó espacios de participación y control ciudadanos que han permitido la entrada de voces de organizaciones de la sociedad civil con fortalezas jurídicas, pero no han sido igualmente eficaces en la inclusión de las víctimas del desarraigo.

Los demás efectos han sido más modestos. En relación con el impacto del fallo sobre la coordinación de las entidades estatales encontramos que ha incidido en la mejoría de la cohesión entre las agencias gubernamentales del nivel nacional, pero ha tenido escasa eficacia en su intento de fortalecer la coherencia de las políticas del gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales. Igualmente, subsisten fallas elementales en la definición de responsabilidades y la comunicación interinstitucional.

El balance es mixto también en relación con el efecto de la sentencia sobre las políticas públicas. De un lado, el caso ha sido fundamental para el diseño de políticas y el aumento del presupuesto dedicado a ellas. Por el otro, la implementación de estas políticas ha sido muy desigual y, en general, sigue siendo una asignatura pendiente. No sorprende, por tanto, que a pesar de avances notorios en derechos esenciales como la salud y la educación, esté todavía por verse si el caso contribuirá a mejorar sustancialmente la situación dramática en que continúan viviendo más de tres millones de desplazados en Colombia.

Esta última observación implica una advertencia contra conclusiones definitivas sobre el impacto del fallo y el proceso

de seguimiento. Aunque se trata de un caso muy prolífico y dinámico cuya duración es extraordinariamente larga cuando se compara con la de las intervenciones judiciales convencionales (incluso las de los tribunales constitucionales más activistas), hay que recordar que enfrenta un problema sociopolítico estructural y altamente complejo, cuyas raíces se hunden en la historia de un conflicto armado de cuatro décadas. Comparada con la cronología del fenómeno del desplazamiento, la del caso T-025 es muy corta. Incluso con los mecanismos jurisprudenciales más sofisticados y rigurosos, seis años alcanzan apenas para despertar un proceso de políticas públicas que, en el largo plazo y acompañado de transformaciones políticas y económicas más profundas, puede llevar a la superación del desplazamiento forzado.

El futuro del caso suscita preguntas jurídicas y políticas muy interesantes. ¿Cuánto tiempo puede una corte activista como la colombiana sostener un proceso de seguimiento que tiene claros costos institucionales y políticos? ¿Cuándo se puede considerar que el caso ha cumplido su cometido y se puede levantar el estado de cosas inconstitucional? Estas preguntas quedan abiertas para una agenda de investigación que otros estudiosos podrían retomar, a la luz de la evolución de éste y otros casos estructurales no sólo en Colombia sino en muchos otros países. De nuestro lado, con base en otro trabajo (Rodríguez Garavito 2009c), formulamos la siguiente hipótesis: las intervenciones judiciales en casos estructurales son exitosas en la medida en que se vuelvan innecesarias. En otras palabras, su suceso se debe medir por su capacidad de hacer que la administración pública y el legislativo atiendan eficazmente el problema, sin que el poder judicial ejerza constante presión sobre ellos. En el caso que nos ocupa, este momento llegaría cuando la Corte Constitucional constatare tal grado de avance de las políticas y la protección eficaz de los derechos de los desplazados, que pueda cesar su papel protagónico en el tema.

Más allá de los detalles del estudio de caso, este libro buscó impulsar una línea naciente de análisis de implementación e

impacto sobre derechos en América Latina y otras partes del mundo. Una línea que intenta recuperar la pregunta básica que motiva a los litigantes y analistas preocupados por hacer realidad la promesa de los derechos constitucionales: en últimas, ¿para qué sirven los fallos judiciales?

Referencias bibliográficas

Abramovich, Víctor. 2005. "Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados". *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*.

Abramovich, Víctor y Christian Courtis. 2002. *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Abramovich, Víctor, Christian Courtis y María José Añón (comps.). 2003. *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México: Editoria Jurídica Contemporánea.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (eds.). 2009. *La revisión judicial de las políticas sociales: estudios de caso*. Buenos Aires: Editores del Puerto.

Acnur. 2007. Balance de la política pública para la atención integral al desplazamiento forzado en Colombia. Enero 2004-abril 2007. Bogotá: Pro-Offset.

_____. 2009. *2008 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*. Disponible en: <http://www.unhcr.org/4a375c426.html>

Afrodes y Global Rights. 2007. *Luces y contraluces sobre la exclusión*. Bogotá: Afrodes y Global Rights.

Arango, Rodolfo. 2005. *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis-Uniandes.

Asamblea General, Naciones Unidas. 2006. *Promotion and protection of human rights: human rights situations and reports of special rapporteurs and representatives*. 61 período de sesiones. A/61/276, 21 de agosto de 2006.

Balkin, Jack y Reva Siegel (eds.). 2009. *The Constitution in 2020*. Oxford: Oxford University Press.

Bergallo, Paola. 2005. *Justicia y experimentalismo: la función remedial del poder judicial en el litigio de derecho*

público en Argentina. Trabajo presentado en el Seminario Latinoamericano de Teoría Constitucional, Rio de Janeiro. Disponible en: <http://islandia.law.yale.edu/sela/sela2005.htm>

Berger, Jonathan. 2008. *Litigation for Social Justice in Post-Apartheid South Africa: a focus on health and education*. En Varun Gauri y Daniel Brinks (eds.). *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. New York: Cambridge University Press.

Bilchitz, David. 2007. *Poverty and Fundamental Rights: The Justification and Enforcement of Socio-Economic Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

Botero, Catalina. 2006. *La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, Consejo Superior de la Judicatura.

Bourdieu, Pierre. 2000. "La fuerza del derecho: elementos para una sociología del campo jurídico". En Pierre Bourdieu y Gunther Teubner. *La fuerza del derecho*. Bogotá: Uniandes y Siglo del Hombre Editores.

Brinks, Daniel y Varun Gauri (eds.). 2008. "A New Policy Landscape: Legalizing Social and Economic Rights in the Developing World". En Varun Gauri y Daniel Brinks (eds.). *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. New York: Cambridge University Press.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). 2008. *La lucha por el derecho. Litigio estratégico y derechos humanos*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Centro de Investigaciones Sociojurídicas (Cijus). 2009. *Informe de análisis respuestas de las entidades territoriales al auto 052 de 2008*.

Chayes, Abram. 1976. "The Role of the Judge in Public Law Litigation". *Harvard Law Review* 89, 7.

Clavijo, Sergio. 2001. *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Bogotá: Alfaomega.

Comisión Colombiana de Juristas y Servicio Jesuita a Refugiados Colombia. 2005. *Seguimiento a la aplicación de las recomendaciones internacionales sobre desplazamiento forzando en Colombia 2004-2005. Informe para el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*. Bogotá: Códice Ltda.

Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas. 1994. *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos sobre la visita a Colombia en 1994*. Misión Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 51º periodo de sesiones, Tema 11 d) del programa provisional, E/CN.4/1995/50/Add.1, 3 de octubre de 1994.

_____. 1999. *Informe presentado por el Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos*. Adición Misión Colombia, Comisión de Derechos Humanos, 56º periodo de sesiones, tema 14 c) del programa provisional, E/CN.4/2000/83/Add.2, 16 de noviembre de 1999.

_____. 2000. *Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los desplazados internos. Misión de seguimiento enviada a Colombia*. 56º periodo de sesiones, E/CN.4/2000/83/Add.1, 11 de enero de 2000.

Comisión de Seguimiento. 2008a. Primer Informe a la Corte Constitucional. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, enero 31 de 2008. Bogotá.

_____. 2008b. Quinto Informe a la Corte Constitucional. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, junio 4 de 2008. Bogotá.

_____. 2008c. Sexto Informe a la Corte Constitucional. La restitución como parte de la reparación integral de las víctimas del desplazamiento en Colombia. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la Población Desplazada, junio de 2008. Bogotá.

_____. 2008d. Séptimo Informe de verificación sobre el cumplimiento de derechos a la población en situación de desplazamiento, octubre 30 de 2008.

_____. 2009. *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado. Garantizar la observancia de los derechos de la población desplazada*. Vol. 2. Bogotá: Comisión de Seguimiento.

Comisión Internacional de Juristas. 2008. *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights*. Ginebra: CIJ.

Conferencia Episcopal de Colombia. (1995). *Derechos Humanos y desplazados por violencia en Colombia*. Bogotá.

Coomans, Fons (ed.). 2006. *Justiciability of Economic Rights*. Oxford: Intersentia.

Courtis, Christian. 2009. *Ecos cercanos: escritos sobre derechos humanos y justicia*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes.

Dixon, Rosalind. 2007. "Creating Dialogue about Socioeconomic Rights: Strong-Form versus Weak-Form Judicial Review Revisited". *International Journal of Constitutional Law* 5, 3.

Epp, Charles. 1998. *The Rights Revolution: Lawyers, Activists and the Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: Chicago University Press.

Feeley, Malcolm y Edward Rubin. 1998. *Judicial Policymaking and the Modern State: How Courts Reformed America's Prisons*. Cambridge: Cambridge University Press.

Filippini, Leonardo. 2005. "Superpoblación carcelaria y hábeas corpus colectivo". En Revista *Lexis-Nexis*, 2.

Fiss, Owen. 2003. *The Law as It Could Be*. New York: NYU Press.

Fredman, Sandra. 2008. *Human Rights Transformed. Positive Rights and Positive Duties*. Oxford: Oxford University Press.

Fung, Archon y Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy. Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London: Verso.

García Villegas, Mauricio. 1993. *La eficacia simbólica del derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

Gargarella, Roberto. 2006. "¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales?" *Perfiles Latinoamericanos*, 28.

_____. 2007. "¿Los partidarios de la democracia deliberativa deben defender la protección judicial de los derechos sociales?". En Rodolfo Arango (ed.). *Filosofía de la democracia. Fundamentos conceptuales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales.

Gargarella, Roberto, Pilar Domingo y Theunis Roux (eds.). 2006. *Courts and Social Transformation in New Democracies: An Institutional Voice for the Poor?* Aldershot: Ashgate.

Gauri, Varun y Daniel Brinks (eds.). 2008a. *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. New York: Cambridge University Press.

_____. 2008b. "Introduction: The Elements of Legalization and the Triangular Shape of Social and Economic Rights".

En Varun Gauri y Daniel Brinks (eds.). *Courting Social Justice. Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. 1-37. New York: Cambridge University Press.

González, Felipe. 2004. *El trabajo clínico en materia de derechos humanos e interés público en América Latina*. Bilbao: Universidad de Deusto.

Haltom, William y Michael McCann. 2004. *Distorting the Law: Politics, Media, and the Litigation Crisis*. Chicago: Chicago University Press.

Henoa Arcila, Diego. 2004. *Extraños, nómadas y confinados*. Codhes Informa - Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 46. Bogotá, 1 de marzo de 2004. Disponible en: http://indh.pnud.org.co/files/rec/victBoletinCodhes_46.pdf

Hirschl, Ran. 2004. *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge: Harvard University Press.

Ibáñez, Ana María. 2009. "Los programas de retorno para la población desplazada", en César Rodríguez Garavito (ed.) *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, ACNUR y ASDI.

_____. 2008. *El desplazamiento forzoso en Colombia: un camino sin retorno hacia la pobreza*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

Ibáñez, Ana María y Pablo Querubín. 2004. *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Documento CEDE, Universidad de Los Andes.

Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press

Klarman, Michael. 2007. *Brown v. Board of Education and the Civil Rights Movement*. Oxford: Oxford University Press.

Kalmanovitz, Salomón. 2001. *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.

Kraft, Michael y Scott Furlong. 2007. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington: CQ Press.

Langford, Malcolm (ed.). 2008. *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Lemaitre, Julieta. 2009. *El derecho como conjuro*. Bogotá: Siglo del Hombre y Universidad de los Andes.

- Levinson, Daryl. 1999. "Rights Essentialism and Remedial Equilibration". En *Columbia Law Review*, 99, 4.
- Liebenberg, Sandra. 2008. "South Africa". En Malcolm Langford (ed.). *Social rights jurisprudence. Emerging trends in international and comparative law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lozano, Fabio y Flor Edilma Osorio. 1996. "Población rural desplazada por violencia en Colombia". En *Revista Cuadernos de Desarrollo Rural*, 36. Primer semestre. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Instituto de Estudios Rurales, Pontificia Universidad Javeriana.
- Lukes, Steven. 2005. *Power. A Radical View*. New York: Palgrave MacMillan.
- Mann, Michael. 1993. *The Sources of Social Power. The Rise of Classes and Nation-states, 1760-1914*. Vol II. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maurino, Gustavo, Ezequiel Nino y Martín Sigal. 2005. *Las acciones colectivas. Análisis conceptual, constitucional y comparado*. Buenos Aires: LexisNexis.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCann, Michael. 1994. *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: Chicago University Press.
- _____. 2007. "Dr. Strangelove: Or How I Learned to Stop Worrying and Love Methodology". En *Studies in Law, Politics, and Society*,
- _____. 2006. *Law and Social Movements: Contemporary Perspectives, Annual Review of Law and Social Science*, 2: 17-38.
- Mesa de Trabajo de Bogotá sobre Desplazamiento Interno. 2005. *Desplazamiento Forzado: Vigencia del Estado de Cosas Inconstitucional*. Disponible en: <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/mencoldes/14/boletin14.pdf>
- Michaelman, Frank. 2009. "Economic Power and the Constitution". En Jack Balkin y Reva Siegel (eds.). *The Constitution in 2020*. Oxford: Oxford University Press.
- Ministerio del Interior y de Justicia. 2008. *Informe de medición de la aplicación de indicadores de seguimiento y análisis de los esfuerzos*

presupuestales y administrativos de las entidades territoriales en materia de atención a la población desplazada. Bogotá: Dirección de asuntos territoriales y orden público, Grupo de coordinación y seguimiento a los departamentos y municipios en materia de atención integral a la población desplazada.

Molano, Alfredo. 1994. "Algunas consideraciones sobre colonización y violencia". En Absalón Machado (ed.). *El Agro y la cuestión social*. Bogotá: Ministerio de Agricultura y Tercer Mundo Editores.

Muralidhar, Shir. 2008. "India". En Malcolm Langford (ed.). *Social Rights Jurisprudence. Emerging Trends in International and Comparative Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Nino, Carlos Santiago. 1996. *The Constitution of Deliberative Democracy*. New Haven. Yale University Press.

O'Donnell, Guillermo. 2008. "Hacia un Estado de y para la democracia". En *Democracia / Estado / Ciudadanía. Hacia un estado de y para la democracia en América Latina*. Lima: Mirza Editores e Impresores.

Oquist, Paul. 1978. *Violence, Conflict and Politics in Colombia. Studies in Social Discontinuity*. London: Academic Press.

PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2003. *Vulnerabilidad a la inseguridad Alimentaria de la Población desplazada por la violencia en Colombia*. Bogotá: Naciones Unidas.

Puga, Mariela. 2007. *La realización de derechos en casos estructurales. Las causas 'Verbitsky' y 'Mendoza'*. Trabajo realizado en el marco de la Beca estímulo para docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, Argentina.

Presidencia de la República. Acción Social y Departamento Nacional de Planeación. 2007. Línea de base sectorial de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia. (Respuesta a los autos 109 y 233 de 2007) (mimeo).

Programa Mundial de Alimentos, Naciones Unidas. 2003. "Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria de la Población desplazada por la violencia en Colombia". Informe de 2003.

Restrepo, Esteban. 2009. "El desplazado como paria: la garantía de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación de las víctimas del delito de desplazamiento forzado en Colombia". En César Rodríguez Garavito (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Acnur y ASDI.

Riveros, Héctor. 2009. "La eficacia de los derechos de la población en situación de desplazamiento: un desafío para la aplicación de los principios constitucionales de organización territorial". En César Rodríguez Garavito (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Acnur y ASDI.

Roldán, Mary. 2003. *A sangre y fuego: la violencia en Antioquia, Colombia, 1946-1953*. Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología e Historia y Banco de la República.

Rodríguez Garavito, César. En prensa. *Un país inconstitucional*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Uniandes.

_____. 2009a. *La globalización del Estado de derecho*. Bogotá: Ediciones Uniandes.

_____. 2009b (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado*. Bogotá: Uniandes, Acnur y ASDI.

_____. 2009c. "Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional". En César Rodríguez Garavito (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado*. Bogotá: Uniandes, Acnur y ASDI.

Rodríguez Garavito, César A., Tatiana Alfonso Sierra e Isabel Cavelier Adarve. 2009. *El desplazamiento afro: tierra, violencia y derechos de las comunidades negras en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Derecho, Cijus, Ediciones Uniandes.

Rodríguez Garavito, César, Julián Berrío y Natalia Orduz. 2010. *Políticas públicas y desplazamiento afrocolombiano: análisis del cumplimiento del Auto 005 de la Corte Consitucional*. Bogotá: Observatorio de Discriminación Racial.

Rodríguez Garavito, César, Natalia Orduz, Felipe Arias, Sebastián Boada y Sebastián Rubiano. 2010. *El desplazamiento indígena: análisis del cumplimiento del Auto 004 de la Corte Consitucional*. Bogotá: Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes.

Rosenberg, Gerald. 1991. *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: The University of Chicago Press.

_____. 2008. *The Hollow Hope. Can Courts Bring About Social Change?* 2 ed. Chicago: The University of Chicago Press.

Sabel, Charles y William Simon. 2004. "Destabilization Rights: How Public Law Litigation Succeeds". En *Harvard Law Review*, 117.

Salinas, Yamile. 2009. "La protección y restitución de las tierras y bienes inmuebles de las víctimas del desplazamiento forzados". En César Rodríguez Garavito (ed.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Ediciones Uniandes, Acnur y ASDI.

Santos, Boaventura de Sousa y César Rodríguez Garavito (eds.). 2007. *El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita subalterna*. Barcelona: Anthropos.

Shankar, Shylashri y Pratap Bhanu Mehta. 2008. "Courts and Socioeconomic Rights in Brazil". En Varun Gauri y Daniel Brinks (eds.). *Courting Social Justice: Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Developing World*. New York: Cambridge University Press.

SNAIPD. 2009. *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de Seguimiento*. Bogotá, 30 de junio de 2009.

Snow, David, Burke Rochford, Steve Worden y Robert Benford. 1986. "Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation". *American Sociological Review*, 51.

Swidler, Ann. 1986. "Culture in Action: Symbols and Strategies". *American Sociological Review*, 51 (2).

Sunstein, Cass. 2004. *The Second Bill of Rights*. New York: Basic Books.

Teles, Steven. 2008. *The Rise of the Conservative Legal Movement. The Battle for Control of the Law*. Princeton: Princeton University Press.

The Brookings Institution. 2008. *Solutions for Colombia's Displaced: the Constitutional Court, Commercial Activity and the Internal Displacement Crisis. Seminario*. Washington, D.C. Lunes, 10 de marzo de 2008. Transcripción de las ponencias disponible en: <http://terranova.uniandes.edu.co/centrodoc/docs/condsocioecon/Solutions%20for%20colombias%20displaced.pdf> [Consultado el 23 de junio de 2009].

Tushnet, Mark. 2008. *Weak Courts, Strong Rights: Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*. Princeton: Princeton University Press.

Unger, Roberto. 1987. *False Necessity: Anti-Necessitarian Social Theory in the Service of Radical Democracy*. London: Verso.

_____. 1996. *What Should Legal Analysis Become?* London: Verso.

Uprimny, Rodrigo y Mauricio García Villegas. 2004. "Corte Constitucional y emancipación social en Colombia". En Boaventura Santos y Mauricio García (eds.). *Emancipación social y violencia en Colombia*. Bogotá: Editorial Norma.

UTeC. 2006. "Herramientas técnicas y metodológicas para el fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD en el ámbito territorial". Bogotá, diciembre de 2006.

Waldron, Jeremy. 2001. *Law and Disagreement*. Oxford: Oxford University Press.

Weber, Max. 1987. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.