

# Corte Constitucional y cambios en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la violencia

Una mirada al activismo judicial  
desde el enfoque Institucional\*

DIANA CAROLINA MORALES<sup>1</sup>

## RESUMEN

Una de las fortalezas de nuestra Corte Constitucional es la capacidad de generar cambios institucionales. Esta afirmación obedece al estudio de una serie de consecuencias derivadas de la sentencia T-025 de 2004, luego de la cual sobrevinieron algunas actuaciones del Estado y de la sociedad que enfocaron la Política Pública de Atención a la Población Desplazada hacia un nuevo escenario: la existencia de una situación de crisis y la necesidad inminente de superarlo. Las Cortes, que en estricto sentido no cumplen funciones de diseño y evaluación de política pública, de frente a una situación de grave violación de Derechos Humanos, a un preocupante estancamiento de la política pública, a la ineficiencia del Ejecutivo y a la poca atención del Legislativo, pueden entrar a asumir nuevos roles que ponen en

evidencia la desatención estatal y la necesidad de tomar acciones inmediatas.

**Palabras clave:** Corte Constitucional, Activismo judicial, Cambio institucional, Desplazamiento forzado.

## CONSTITUTIONAL COURT AND THE CHANGES IN PUBLIC POLICY OF ATTENTION TO DISPLACED POPULATION BY VIOLENCE

A glance at the judicial activism from  
the Institutional approach

## ABSTRACT

One of the strengths of our Constitutional Court is the capability to produce institutional changes. This affirmation obeys to the analysis of the consequences generated by the sentence number T-025/2004, which transformed the Public Policy of Displaced Population unto a new stage: the recognition

of a crisis situation and the pressing need to overcome it. Courts, in a strict sense, are not created to evaluate and design public policy, nevertheless, facing a human rights crisis, a situation of stagnation of public policy, facing an ineffective state and the low attention of the Congress, Courts can assume new roles highlighting government neglect and the need to take immediate action.

**Keywords:** Constitutional Court, Judicial activism, Institutional change, Violence displaced.

El presente artículo, cuya redacción original corresponde a un capítulo de la tesis de Maestría<sup>2</sup> denominada "Corte Constitucional, activismo judicial y desarrollo humano", tiene por objetivo ofrecer una perspectiva diferenciada sobre los alcances que decisiones de la Corte Constitucional tienen sobre la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la violencia –PPAPD–, agregando al debate jurídico las teorías y avances que desde la economía, la sociología y la historia existen alrededor del institucionalismo.

La Sentencia T-025 de 2004 ha sido analizada desde diferentes perspectivas, ganando contradictores y defensores quienes, desde el punto de vista jurídico y económico, aportan al debate sobre la conveniencia o mala fortuna del activismo judicial. No obstante y a pesar de ser la Política Pública de Atención a la Población Desplazada parte de una institución (entendida desde la perspectiva de la teoría institucional que más adelante se explicará) compuesta de reglas formales e informales, en la discusión el tema del Cambio Institucional, concepto traído de la economía por autores como DOUGLAS NORTH, ha estado ausente y es

precisamente aquel el concepto que en el presente escrito se utiliza para ofrecer una mirada diferente al activismo judicial.

Así las cosas, el activismo judicial no será visto como una crítica negativa al actuar de los jueces sino como un comportamiento, en este caso de la Corte Constitucional, que se traduce en una sentencia de revisión de tutela cuyos alcances exceden lo prescrito en la norma, esto es, un comportamiento que genera cambio institucional. No es objetivo de este artículo proponer juicios de valor sobre el activismo judicial: se trata de una investigación que trae a colación hechos concretos que permiten verificar la ocurrencia de cambios importantes en una política pública para dejar a la reflexión del lector la conveniencia de la existencia de sentencias de corte activista en un contexto dado.

Entonces, un primer objetivo consiste en explicar cuál es el contexto que, para el caso de la PPAPD, favoreció el activismo de la Corte Constitucional y las herramientas que le permitieron generar el mencionado cambio institucional.

El segundo objetivo consiste en mostrar y explicar en qué consistió el cambio institucional sufrido por la PPAPD. Esto se logra a través del análisis del número y contenido de las normas expedidas durante el tiempo estudiado (1 de febrero de 2004 y 17 de agosto de 2011), variaciones en el presupuesto nacional destinado a la atención de la población desplazada forzosamente, número de programas y definiciones novedosos introducidos en la PPAPD, análisis de entrevistas semiestructuradas<sup>3</sup> y complementación con el estudio realizado por RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ (2010).

Para lograr lo anterior, la primera tarea consiste en explicar las aproximaciones teóricas que permitirán poner en el ámbito

académico el contexto que favoreció el activismo, las herramientas que le sirvieron a la Corte para generar cambio institucional y, claro está, la ocurrencia del mismo:

1. Constitucionalismo y Corte Constitucional entendida como una organización ubicada de forma privilegiada dentro de la estructura estatal colombiana, enfatizando en su jerarquía, funciones y carácter vinculante de sus decisiones.

2. Teniendo en cuenta que el análisis se hará a partir del estudio de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada y el cambio sufrido por esta luego de la sentencia T-025 de 2004, es necesario establecer qué se entiende por Institución y Cambio Institucional.

## 1. CORTE CONSTITUCIONAL Y CONSTITUCIONALISMO

La Corte Constitucional (en adelante C.C.) es una organización "perteneciente a la rama judicial del poder público" (Corte Constitucional, s.f.) cuya función principal es la de "guardar la integridad y supremacía de la Constitución" (art. 241 Constitución Política, 1991). Se ubica en el nivel más alto de jerarquía de la Jurisdicción Constitucional, lo que significa que se encuentra también en los más altos niveles de jerarquía dentro de la organización del Estado.

La C.C. no es una organización que represente a los ciudadanos per se. Está encargada de velar por el cumplimiento de sus derechos constitucionales, circunstancia que, de acuerdo con FICHELBERG (2006), la hace legítima independientemente del componente democrático —o antidemocrático— que puedan tener las organizaciones políticas como las cortes. Bajo este entendi-

do, la legitimidad de la Corte se explica, no gracias al componente democrático, sino a la aprobación social de sus actuaciones con base en la existencia de un estatuto legal que las justifique (WEBER, 1919).

En teoría jurídica es usual clasificar la función de control constitucional de la Corte de la siguiente manera (e.g: PÉREZ ESCOBAR, 2010):

- Control automático u oficioso de constitucionalidad, ya sea previo (como ocurre con los tratados internacionales y las leyes que los aprueban) o posterior (como ocurre con los Decretos Legislativos expedidos por el gobierno).
- Control de constitucionalidad por vía de acción, que tiene lugar una vez un ciudadano haga uso de la "acción de constitucionalidad"<sup>4</sup>.

Además de las anteriores, la Corte cumple una función de garante de los derechos fundamentales, tarea que lleva a cabo con la revisión de las sentencias de tutela proferidas por jueces —de tutela— de inferior categoría.

Se reconocen dos roles a la Corte. De frente a los ciudadanos cumple un rol de garante y protectora de sus derechos fundamentales. De frente al Estado cumple un rol de intérprete de la Constitución y de "control interorgánico al Poder Ejecutivo" (VELÁZQUEZ TURBAY, 2001). Es decir, la Corte es una organización de rendición de cuentas horizontal que hace parte del sistema de pesos y contrapesos existente al interior del Estado y que opera entre sus órganos (O'DONELL, 1998):

(...) agencias estatales que tienen la autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones, que van desde el control rutinario hasta sancio-

nes legales o incluso *impeachment*<sup>5</sup>, en relación con actos u omisiones de otros agentes o agencias del Estado. (O'DONELL, 2005).

Las funciones de la Corte se ven materializadas en sentencias sobre las cuales es importante diferencia: los efectos jurídicos que tienen estas decisiones, la fuerza vinculante, el reconocimiento del precedente constitucional y los efectos prácticos.

#### a. En cuanto a sus efectos jurídicos<sup>6</sup>

– Si se trata de una sentencia que resuelva sobre el control de constitucionalidad automático, el efecto es general e inmediato, es decir, la norma que sea declarada inexecutable debe salir del ordenamiento jurídico y deja de surtir efectos de forma inmediata.

– Si se trata de una sentencia de revisión de tutela, sus efectos serán inter-partes y, en principio, no debe afectar a nadie más allá de las personas involucradas en el proceso (art. 36, Decreto 2591 de 1991).

#### b. Respecto a la fuerza vinculante y al precedente judicial

Cabe aclarar que el tema ha sido bastante controversial debido, primero, a que nuestro sistema de Derecho inspirado en el sistema continental europeo o *Civil Law* reconoce la supremacía de la ley como fuente de Derecho; segundo, a que la Constitución (art. 230) le otorga a la jurisprudencia el carácter de criterio auxiliar de la actividad judicial. Tercero, a que ha sido la misma Corte Constitucional quien ha determinado los parámetros para que sus sentencias tengan carácter de precedente (ver BERNAL PULIDO, 2005).

La fuerza vinculante, en términos generales, implica que “el comportamiento

previsto por el imperativo es obligatorio” (BOBBIO, 1958), es decir, lo dispuesto en el fallo es de forzoso cumplimiento. Por su parte, el precedente constitucional se refiere a aquella parte de la

(...) sentencia<sup>7</sup> de la Corte Constitucional donde se concreta el alcance de una disposición constitucional, es decir, en donde se explicita qué es aquello que la Constitución prohíbe, permite, ordena o habilita para un tipo concreto de supuesto de hecho (BERNAL PULIDO, 2005).

No obstante las críticas al reconocimiento de la fuerza vinculante de la jurisprudencia y por ende, su aceptación como precedente constitucional, se acoge aquella tesis denominada Optimista, es decir, aquella que “considera plausible, e incluso necesario, atribuir fuerza vinculante a la jurisprudencia en el sistema jurídico colombiano” (ídem). Esta tesis optimista se recoge en lo que algunos doctrinantes han reconocido como “*corriente antiformalista*”, la cual reconoce y otorga a la jurisprudencia un espacio preponderante en la pirámide de fuentes (LÓPEZ MEDINA, 2006).

Lo que resulta relevante es que al adoptar una tesis optimista se reconoce que “un precedente ya adoptado tiene peso jurídico específico, esto es, cuenta como argumento (aunque no decisivo) para decidir en el mismo sentido y con los mismos argumentos el nuevo caso análogo que se le presenta al Juez” (ídem).

#### c. Respecto a los efectos prácticos

En este sentido, RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ (2010) identifican los siguientes efectos de las sentencias:

– Directos, las conductas ordenadas por el fallo y que afectan directamente a las personas vinculadas al caso concreto.

– Indirectos, consecuencias que se derivan del fallo capaces de afectar a personas ajenas al caso concreto.

– Instrumentales, "cambios materiales en la conducta de individuos o grupos".

– Simbólicos, "cambios en las ideas, las percepciones y los imaginarios sociales sobre el tema objeto del litigio".

Esta corriente "alude a un modelo de organización política denominado Estado Constitucional. La principal ley de construcción de ese tipo de Estado es el reconocimiento de la supremacía de la Constitución y de los Derechos Fundamentales. Este reconocimiento es correlativo a la creación de una Corte Constitucional, es decir, un tribunal especializado para la interpretación y concreción de la Constitución" (BERNAL PULIDO, 2005: 149).

De acuerdo con lo anterior, la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 (CP/91) supuso para el país la aceptación de este tipo de Estado Constitucional. Esto es así pues el artículo 4 de dicho documento establece que "La Constitución es norma de normas. En todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales". Esta fue el resultado de un proceso democrático que avaló la creación de la Asamblea Nacional Constituyente<sup>8</sup>, en la cual se logró el acuerdo entre diversos actores representativos del gobierno y de la sociedad civil, por tanto puede afirmarse que lo dispuesto en ella cuenta con aceptación social.

Para el Derecho constitucional ortodoxo en el marco de un sistema continental

de Derecho, sentencias de la Corte contentivas de órdenes amplias capaces de constituirse en precedente serían, sin duda alguna, actuaciones extralimitadas y por ende inválidas. Sin embargo, siendo la Constitución la norma suprema y siendo la C.C. la encargada de garantizar su cumplimiento, este tipo de actuaciones no solo no son extralimitadas sino necesarias.

## 2. INSTITUCIONALISMO

Para entender el cambio en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada (PPAPD), el marco de análisis dado por el constitucionalismo es insuficiente, pues es necesario incluir las reglas formales e informales que tienen influencia directa en el comportamiento de los actores que involucra. Este vacío puede ser suplido acudiendo a la teoría institucionalista.

En aquella se identifican diversos enfoques que, no obstante sus diferencias, coinciden en reconocer a las instituciones como el punto de partida para el análisis y como generadoras "de mayor regularidad en la conducta individual" (PETERS, 2003).

Sin embargo, son estas diferencias las que obligan a que para efectos del análisis de este trabajo, se adopten las definiciones que trae el enfoque normativo del institucionalismo, según el cual el cambio institucional será más o menos factible si existe una ruptura entre los valores que profesa una institución y su comportamiento real; y entre los valores sociales y el comportamiento de la institución (ídem).

De acuerdo con este enfoque, una institución es el

Conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen las acciones correctas en térmi-

nos de relaciones entre roles y situaciones. Este proceso implica determinar cuál es la situación, qué papel se está desempeñando y cuál es la función de ese rol en determinada situación (MARCH & OLSEN, 198, citado por PETERS, 2003).

Bajo esta misma línea, PORTES (2006) define a las instituciones como "un conjunto de reglas, escritas o informales, que gobiernan las relaciones entre los ocupantes de roles en organizaciones sociales".

Las instituciones están compuestas por normas de diferente jerarquía. Es así como las leyes formales, las costumbres, las normas religiosas, entre otras, hacen parte de una misma institución.

WILLIAMSON (2000, identifica el tipo de reglas que conforman las instituciones y las clasifica en 4 niveles, cada uno de los cuales tiene un grado de dificultad y demora para el cambio:

- Nivel 1: denominado Incrustación, está conformado por las costumbres, tradiciones y normas religiosas. El cambio en este nivel ocurre en lapsos de 100 a 1.000 años.

- Nivel 2: denominado Ambiente institucional, está conformado por las reglas formales, especialmente los derechos de propiedad. El cambio en este nivel ocurre en lapsos de 10 a 100 años.

- Nivel 3: denominado Gobernanza, está compuesto por las reglas de la gobernanza y normas contractuales. El cambio en este nivel ocurre en lapsos de 1 a 10 años.

- Nivel 4: compuesto por normas que regulan los ingresos, colocación y empleo. El cambio en este nivel ocurre de forma continua en el tiempo.

Ahora, entendidas las instituciones como reglas que cumplen un papel preponderante en los roles, situaciones y organizaciones y que definen cuál es el comportamiento adecuado (PETERS, 2003), el cambio institucional ha de ser entendido como el cambio que sufren las instituciones cuando advierten que su comportamiento no corresponde a lo que las reglas determinan correcto<sup>9</sup>.

A pesar de que se reconoce la posibilidad del cambio institucional, el enfoque normativo también reconoce que este cambio rara vez es un proceso racional y planificado (ídem). De acuerdo con COHEN (1972), las instituciones cuentan con una reserva de respuestas a las cuales pueden acudir en los eventos en que requieran ajustar su política a lo que sea adecuado (método del bote de reciclaje).

El problema es que eso que es "adecuado" está definido por la misma institución, lo que implica que, tal como lo expone MUCCIARONNI (1992), el cambio en la política sucederá siempre que también cambien las condiciones que ésta debe enfrentar.

Como puede verse, el cambio institucional no es un fenómeno que ocurra con relativa facilidad, pues debe enfrentar comportamientos arraigados en mantener la institucionalidad. CLEMENS & COOK (1999) reconocen que, no obstante los comportamientos busquen mantener la estabilidad institucional, hay tres fuentes que pueden producir el cambio:

- La mutabilidad, es decir, los cambios que sufren las reglas o modelos de acción.

- Las contradicciones internas, es decir, las contradicciones que se encuentren en los arreglos internos.

- La multiplicidad, es decir, contradicciones al interior de la institución que generan tensiones en otras instituciones y que terminan produciendo arreglos institucionales ante la ausencia de otras soluciones.

A pesar de la existencia de unas fuentes de cambio institucional, es necesario que la ocurrencia de este se acompañe de fuerzas exógenas que trastornen la institución (CLEMENS & COOK, 1999), sean estas las situaciones de crisis o las exigencias ciudadanas.

En efecto, la existencia de situaciones de crisis pueden llevar a la creación de mecanismos de coordinación entre los ciudadanos para que se logren acuerdos que ayuden a resolver la crisis y cambiar las reglas de juego (WEINGAST, 2005). De otra parte, las demandas ciudadanas suponen el empoderamiento de grupos desaventajados, que exigen un cambio institucional a través de acciones descentralizadas ejercidas por varios individuos (LEVI, 1990).

Sea el cambio generado por acciones colectivas o por acciones individuales, hay un actor de especial importancia en el cambio institucional. Las cortes (el poder judicial) cumplen un rol fundamental en el cambio institucional, pues realizan el proceso que COMMONS (2005) denomina "selección artificial", es decir, definen cuáles reglas han de aplicarse y cómo han de interpretarse (HODGSON, 2004, citado por KINGSTON, 2008).

Las reglas (constituciones, estatutos y precedentes) sufren procesos de cambio en los estrados judiciales. En el caso de las cortes (el ejemplo utilizado por Commons es la Suprema Corte de Estados Unidos), se reconoce una capacidad de crear, revisar y ampliar los derechos, obligaciones, libertades e inmunidades de las personas. Esta

labor es cumplida a través del ejercicio de dos tipos de poder: el poder de obligatoriedad –*mandatory*–, mediante el cual la Corte determina lo que las personas deben hacer, y el poder de mandato –*injunction*–, mediante el cual la Corte ordena lo que no se debe hacer (COMMONS, 2005).

Entonces, si es el poder judicial el que define e interpreta las reglas de juego, es el poder judicial –las cortes– el que define la trayectoria del cambio institucional.

#### CONTEXTO FAVORABLE AL ACTIVISMO Y HERRAMIENTAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA GENERAR CAMBIO INSTITUCIONAL

Si bien existen otras aproximaciones que pueden explicar el activismo judicial, como las explicaciones sobre el papel que juega un Estado en la economía y el liberalismo intervencionista (al respecto ver ALVIAR, H. 2009), para el presente trabajo el nuevo constitucionalismo ofrece un marco de explicación más amplio al permitir entender por qué las herramientas que más adelante se explicarán son legítimas y aceptadas social, jurídica y estatalmente, pues esta corriente hace mayor énfasis en el papel de las cortes en Estados con constituciones con alto componente programático.

Indagar en argumentos que defiendan el nuevo constitucionalismo se hace relevante, pues encamina el trabajo hacia una posición teórica adicional a la del cambio institucional y permite hallar una explicación al activismo judicial.

En el caso del desplazamiento forzado, vale la pena anotar que la mayoría de los entrevistados en el marco de la investigación que da origen al presente documento coincidieron en afirmar que la sentencia T-025

fue una respuesta de la Corte a un problema de gran envergadura frente al cual el Estado estaba inoperante. Esto, sumado al análisis de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada (PPAPD) realizado por la Corte para proferir la sentencia, evidencia que existían falencias generales en aquella y así es percibido por actores directamente involucrados en su aplicación. En efecto, la Corte identifica 12 razones para sostener que había deficiencias en la PPAPD que ameritaban la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional.

Adicionalmente, el Departamento Nacional de Planeación calculó que “En total, se requieren \$4,5 billones para brindar los programas de AHE –Atención Humanitaria de Emergencia– y estabilización socioeconómica a la población desplazada (DNP, 2005)”. Cálculos que, de acuerdo con el informe presentado por la Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD, 2007), “no contemplan los programas de retorno ni reubicación así como la asignación de tierras para la población desplazada”. Estas afirmaciones coinciden con lo declarado por el Alto Consejero Presidencial para la Acción Social, Diego Molano Aponte, en la entrevista realizada: “Antes de la sentencia se disponía de 170.000 millones para atender el fenómeno, hoy hay 1.6 billones”.

De acuerdo con el informe presentado por CODHES<sup>10</sup> (2004), se evidencia una “contracción de la respuesta estatal en la atención humanitaria. En contraste, se observa una mayor participación en la ayuda por parte de agentes humanitarios, de organizaciones no gubernamentales y en sectores sociales ubicados en centros receptores de población desplazada”.

La ausencia de recursos económicos y la incapacidad institucional del ejecutivo redundan en un incumplimiento reiterado de las prerrogativas y ayudas contempladas en la Ley 387 de 1997, lo que a su vez implica una violación reiterada de derechos fundamentales. Esto se explica en la vulnerabilidad de la población desplazada, cuyos medios de subsistencia disponibles luego de sufrir el desplazamiento se limitan a la respuesta estatal y a la Ayuda Humanitaria de Emergencia.

El activismo de la Corte no solo se explica en su rol de garante de la Constitución y en la reiterada y grave violación de derechos. Existen dos elementos adicionales que explican dicho comportamiento.

a. La incapacidad de las entidades públicas y las organizaciones de la sociedad civil (eg: Organismos de control y veedurías ciudadanas) encargadas de demandar rendición de cuentas, incapacidad que se puede explicar en la falta de legitimidad y sanción con las que cuentan dichas entidades u organizaciones<sup>11</sup>. Esta característica facilita el incumplimiento estatal que se evidencia en el caso de la PPAPD.

b. El funcionamiento deficiente del legislador. Al respecto, LANDAU (2011)<sup>12</sup> argumenta que el sistema de partidos en el país es débil, por tanto el Congreso no funciona como una entidad coherente y no recoge el interés general sino intereses particulares, lo que implica que los grupos que cuentan con menor poder político van a ver sus intereses afectados e incluso ignorados.

c. Para concluir, el nuevo constitucionalismo y el comportamiento activista de la Corte tienen fundamento en la violación de la Constitución, la incapacidad institucional del ejecutivo y de los entes encargados de

ejercer y exigir rendición de cuentas y el funcionamiento deficiente del legislador.

Cuando se habla de herramientas de las que dispone la Corte, lo que se busca es identificar los elementos con los que aquella cuenta para lograr un cambio en las reglas de juego (que a su vez tiene incidencia en el comportamiento de los actores) y de argumentar por qué se sostiene que dichas herramientas sirven para tal propósito.

#### a. Jerarquía y legitimidad

La primera herramienta identificada es la posición jerárquica de la Corte, la cual va más allá de la estructura organizacional del Estado y se explica de la siguiente manera.

Si es la C.C. la encargada de vigilar y garantizar el cumplimiento de la Constitución, la cual, a su vez, es la norma que prevalece sobre todas las demás dentro de nuestro ordenamiento jurídico, entonces la Corte se encuentra dentro de las entidades de más alto rango dentro de la organización estatal.

Esta relación que pareciera tan simple en realidad no lo es. Dentro del organigrama del Estado, la Corte es el órgano de más alto rango de la jurisdicción constitucional, la cual se ubica dentro de la rama judicial del poder público. Sin embargo, sus funciones van más allá de actuar como "jefe" de los jueces constitucionales. La C.C. tiene la facultad de revisar y pronunciarse sobre la constitucionalidad de la convocatoria a referendo o asamblea constituyente, sobre los decretos legislativos que dicte el gobierno con fundamento en la declaratoria del Estado de Excepción, sobre los proyectos de ley objetados por el gobierno por inconstitucionalidad, sobre los tratados internacionales

y las leyes que los aprueben y sobre actos reformativos de la Constitución, las leyes en general y los decretos con fuerza de ley. Sobre estos tres últimos la Corte no actúa de oficio, sino a petición de cualquier ciudadano que demande la inconstitucionalidad de cualquiera de dichos instrumentos (Constitución Política colombiana, artículo 241).

Si bien el accionar de la C.C. depende, en alguna medida, de la acción ciudadana (en cuanto a las demandas de inconstitucionalidad y la revisión de fallos de tutela), el espectro en que se mueve es bastante amplio. Sus pronunciamientos cobijan desde casos concretos, como los que conoce por la revisión de tutelas, hasta cualquier ley de la República.

En cuanto a las acciones de tutela, de acuerdo con el Decreto 2591 de 1991, por el cual se reglamenta la acción de tutela, esta procede únicamente contra autoridades públicas o particulares que presten un servicio público, lo que, en principio, excluiría a las autoridades judiciales, en aras de respetar el principio constitucional de la autonomía judicial y la protección a la seguridad jurídica.

Sin embargo, la misma C.C. ha desarrollado una doctrina respecto a la posibilidad de interponer y fallar acciones de tutela contra decisiones judiciales, incluso si ese juez es una de las Altas Cortes<sup>13</sup>, con base en la interpretación que ella misma hace de la Constitución y en pronunciamientos de otras cortes, como la Corte Suprema de Justicia (eg: Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, en decisión del 17 de septiembre de 1992 M.P.: ALBERTO OSPINA BOTERO). No son pocas las sentencias de la C.C. en las que se reitera este hecho, por ejemplo, la sentencia de unificación SU-120 de 2003 recuerda que:

*cuando la regla del sometimiento de las decisiones judiciales al ordenamiento constitucional se quiebra, porque la solución que el juez resolvió imponer al asunto sometido a su consideración no concuerda con los dictados de la Constitución Política, puede decirse que su legalidad es solo aparente, y que el juez constitucional debe intervenir, porque la ausencia de juridicidad impone que las sentencias no puedan ser definitivas.*

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad y los pronunciamientos de la Corte sobre los instrumentos en los que puede actuar de oficio, la declaratoria de inconstitucionalidad que hace la C.C. sobre un decreto o ley implica que este o esta salgan del ordenamiento jurídico, es decir, dejan de surtir efectos.

De acuerdo con todo lo anterior, se puede afirmar que las decisiones de la Corte trascienden la jurisdicción constitucional y tienen efectos en las ramas judicial, ejecutiva y legislativa.

De otra parte, el hecho de ser la C.C. la encargada de la guarda de la Constitución no solo la ubica jerárquicamente en los niveles más altos dentro de la organización estatal, sino también la dota de legitimidad tanto en el ámbito social como estatal, característica que necesariamente debe estar presente para que las decisiones sean acatadas.

Una de las preguntas que hicieron parte de las entrevistas semiestructuradas fue la siguiente: ¿cómo hace la C.C. efectivas sus decisiones? Las respuestas estuvieron dirigidas a reconocer en la Corte a una entidad cuyas decisiones "tienen que ser cumplidas", bien sea porque las sentencias son obligatorias, bien porque existen sanciones por el incum-

plimiento o bien porque existe un proceso de seguimiento al cumplimiento que debe ser atendido por las autoridades.

LANDAU (2011: 40) sostiene que "la gente considera que la Corte, y no el órgano legislativo, es la mejor encarnación del proyecto transformador de la Constitución de 1991". Esto coincide con lo manifestado por algunos de los entrevistados: que la sentencia no fue producto de la avalancha de tutelas únicamente, sino también de la movilización de organizaciones civiles y de ONG demandando acciones concretas a la C.C.

Si bien este hecho puede interpretarse como una inconformidad de la población no sobre la PPA PD como tal, sino en la forma como esta venía incumpléndose, esto no es razón suficiente para entender que los ciudadanos decidieron no acudir al legislativo o al ejecutivo para exigir el cumplimiento y la reforma de la política porque la considerara adecuada. El hecho de que los ciudadanos desplazados hayan acudido en masa a las autoridades judiciales para hacer efectivos sus derechos, bien sea a través de tutelas o de movilizaciones ciudadanas, y no lo hayan hecho ante el legislativo o el ejecutivo para demandar mejoras en la PPA PD, indica que la gente encontró en los jueces y en la Corte una respuesta más expedita y de mayor alcance que la que pudiesen encontrar en sus representantes, lo cual, a su vez, es una muestra de la legitimidad social con la que cuenta la Corte y en general la jurisdicción constitucional.

Del hecho de que la Corte tenga una posición jerárquica privilegiada y de la legitimidad con la que cuenta, se desprenden las demás herramientas que a continuación se analizan.

### b. Segunda herramienta: Fuerza vinculante de las sentencias

El que la Corte sea la entidad de más alto rango dentro de la jurisdicción constitucional lleva a una consecuencia lógica: que sus órdenes deben ser acatadas por los jueces de la jurisdicción.

La jurisdicción constitucional se integra por la Corte, el Consejo de Estado (en lo relacionado con la acción de nulidad por inconstitucionalidad) y los jueces y corporaciones que deban proferir decisiones de tutela (art. 43, Ley Estatutaria 270 de 1996). Es decir, la jurisdicción constitucional está integrada por todos los jueces de la República, pues ellos competentes para conocer y fallar acciones de tutela.

Bajo esta perspectiva, todos los jueces de la República deben acatar las decisiones tomadas por la Corte y si deciden apartarse de estos criterios, esto con base en el principio de la autonomía judicial, deben argumentar suficientemente las razones por las cuales no acataron el precedente (ver LÓPEZ MEDINA, 2006). No obstante, si un fallo de tutela es elegido por la Corte para Revisión, ella tiene la facultad de revocar o confirmarlo y esta decisión es definitiva, es decir, no hay otros recursos procesales que se puedan interponer para reconsiderarlo.

Ahora, los jueces son los encargados de dirimir los conflictos que sean puestos bajo su conocimiento y de determinar el comportamiento de los actores involucrados en los mismos. Si los conflictos suscitados respecto a derechos fundamentales deben ser resueltos con base, claro, en la Constitución pero también en la jurisprudencia constitucional, la Corte está influenciando, de forma

indirecta, el comportamiento de los actores involucrados en los procesos judiciales.

Lo anterior aplica únicamente en los casos de tutela, pero recuérdese que la Corte tiene funciones más allá de las relacionadas con estas acciones. En cuanto al control de constitucionalidad, sea automático o por vía de acción, las decisiones de la Corte tienen la capacidad de dejar sin efectos (si declara la inexequibilidad) la norma que analiza. En estos casos, la influencia de la Corte en el comportamiento de los actores se extiende, pues ya no está determinando las reglas de juego para los sujetos que se encontraban inmersos en un proceso de tutela, sino las reglas de juego que rigen a la sociedad en general. Es decir, la influencia de la Corte en el comportamiento es directa pues es ella misma la que está determinando si las reglas de juego diseñadas, bien en el legislativo bien en el ejecutivo, pueden o no surtir efectos, lo que tiene una implicación directa en toda la sociedad (la ley, por principio, es general y aplica a todos los ciudadanos).

Lo dicho hasta el momento se enmarca dentro de lo que COMMONS (2005) afirma sobre el papel de las cortes en el cambio institucional. En efecto, la Corte cumple un papel de intérprete y reguladora de las reglas, pues revisa y amplía —o limita— los derechos, obligaciones, libertades e inmunidades de las personas, ejerciendo los dos tipos de poder que el autor reconoce, mandato y obligatoriedad.

Las sentencias no solo contienen órdenes de revocar, confirmar, declarar exequible o declarar inexequible, es decir, la jurisprudencia no solo amplía o limita las reglas. Las sentencias también pueden contener órdenes concretas dirigidas a actores deter-

minados. Este es el caso de la sentencia que se analiza en este trabajo.

La sentencia T-025 no solo contiene unos parámetros de interpretación de la PPAPD y los derechos fundamentales vulnerados a la población desplazada que deben servir de guía a los jueces de la jurisdicción constitucional, sino que también contiene órdenes concretas de acción para las entidades involucradas en la aplicación de la PPAPD. Adicionalmente, para asegurar el cumplimiento de la sentencia la Corte diseñó un proceso de seguimiento que consiste en la presentación de informes de cumplimiento de parte de las entidades obligadas por la PPAPD, celebración de reuniones de información técnica, audiencias públicas de rendición de cuentas y expedición de autos de seguimiento de parte de la C.C., donde las órdenes se hicieron mucho más concretas y específicas.

¿Qué hace que las entidades cumplan estas órdenes directas y concretas? Además del hecho de que las sentencias son obligatorias, existen dos mecanismos que ejercen presión directa sobre los funcionarios públicos: el incidente de desacato y las investigaciones disciplinarias. Estos mecanismos tienen la función de garantizar el cumplimiento de lo ordenado por las sentencias, pues implican sanciones para el funcionario que no acate lo ordenado. Aquellos fueron señalados como efectivos por los entrevistados pertenecientes a entidades públicas.

### c. Tercera herramienta: la Corte como organización dentro del sistema de pesos y contrapesos

Como se mencionó, la Corte diseñó un proceso para asegurar el cumplimiento de la

sentencia. Durante este proceso, la Corte ha llamado a las entidades públicas encargadas de aplicar la PPAPD para que, bien sea a través de informes escritos que luego son publicados o en audiencias públicas, expliquen las labores realizadas para dar cumplimiento a la sentencia.

De esta forma, la Corte trata de asegurar que lo ordenado, tanto en la sentencia como en los autos de seguimiento, sea acatado por las entidades y que estas acciones puedan ser valoradas por los miembros de la Comisión de Seguimiento de la Corte y por el público en general. Estos procesos no solo se han aplicado para la sentencia de desplazamiento, por ejemplo, en este momento se está llevando a cabo un proceso similar respecto a la sentencia T-760 de 2008 sobre el derecho a la salud<sup>14</sup>.

Este tipo de actividades, en las que la C.C. exige y realiza seguimiento sobre el cumplimiento de sus órdenes, son una clara manifestación de que ella cumple funciones de rendición de cuentas, herramienta que, de acuerdo con los entrevistados, pareciera ser la más efectiva para asegurar el cumplimiento de lo ordenado.

Que esta herramienta se haya identificado como la más efectiva obedece a que, primero, de acuerdo con COHEN, las entidades cuentan con una serie de respuestas tipo receta a las que pueden acudir en los eventos en que se vean forzadas a ajustar su comportamiento (COHEN et al., 1972) y este proceso obliga a dichas entidades a ampliar sus respuestas y a rendir cuentas con explicaciones adicionales a la falta de presupuesto.

Segundo, el hecho de que el proceso de seguimiento sea público somete a las entidades al juicio, no solo de la Corte y del gobierno, sino también al juicio social,

es decir, se abre la posibilidad de que los medios de comunicación y la sociedad en general presencien y hagan parte de la rendición de cuentas.

Si bien la Corte ejerce un papel de entidad de rendición de cuentas gracias al proceso de seguimiento, no se puede desconocer el hecho de que la Corte es la entidad encargada, como ya tanto se ha dicho, de garantizar el cumplimiento de la Constitución, y este hecho implica que la rendición de cuentas que ejerce va más allá de los casos concretos que ella debe conocer por cuenta de las acciones de tutela.

En otras palabras, al ser la Corte la garante de la Constitución, ejerce un papel de vigilancia sobre las acciones legislativas del gobierno y del congreso, pues debe asegurarse que el comportamiento de estas ramas del poder se ajusten a los preceptos constitucionales.

En este aspecto, las funciones de la Corte respecto al control de constitucionalidad vuelven a tomar importancia, pues es a través de este mecanismo que la Corte garantiza que las normas se ajusten a la Constitución. En este sentido, de acuerdo con O'DONELL, la Corte está legalmente facultada para emprender acciones de revisión sobre los actos de las demás ramas de poder. La consecuencia —o sanción— de esta labor es, primero, sacar del ordenamiento jurídico normas consideradas inconstitucionales y, segundo, dar unos parámetros que deben ser seguidos por las autoridades al momento de legislar. Si bien no existe una sanción como tal por el no seguimiento de dichos parámetros, estos sí determinan la forma como el legislativo o el ejecutivo deben diseñar sus normas para evitar que sean declaradas inexecutable nuevamente.

#### LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN 2004<sup>15</sup> Y LA EVALUACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL AL INCUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA

El número de población desplazada alcanzó para el año 2004 cifras alarmantes que ubicaron a Colombia como el segundo país en el mundo con mayor población víctima de este delito. De acuerdo con las cifras entregadas por Acción Social, cifra que se construyó con base en el Registro Único de Población Desplazada RUPD, para el 2004 había en el territorio 1.954.256 personas en situación de desplazamiento (Subdirección de Atención a la Población Desplazada). Sin embargo, la misma entidad reconoce que la base de estas cifras padece de graves deficiencias pues existe un subregistro de población desplazada determinado por un gran número de familias que no se inscriben en el RUPD. Esta deficiencia se evidencia cuando organizaciones no gubernamentales entregan cifras que casi alcanzan a doblar las cifras oficiales. De acuerdo con la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), "entre 1985 y Diciembre de 2002 existirían 2.914.853 personas desplazadas" (FORERO, 2003).

Estas cifras indican el primer problema al que la PPAPD debe enfrentarse: existe un subregistro que dificulta que las prestaciones contenidas en la ley se brinden a la totalidad de la población que lo requiere.

La C.C. se basó en dos fuentes para determinar cuál era el estado de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada: documentos de análisis e informes elaborados tanto por entidades nacionales como organismos de carácter internacional,

ONG y la academia nacional<sup>16</sup> y un cuestionario que fue enviado a diversas entidades estatales.

De acuerdo con la información analizada y las denuncias contenidas en acciones de tutela, la Corte encontró que había graves falencias en la ejecución de la Política Pública ocasionadas por la insuficiencia de recursos, la escasa cobertura de los programas, la falta de coordinación, la dispersión de funciones y responsabilidades, la ausencia de participación de la población desplazada en el diseño y ejecución de la política, la orientación de los programas hacia soluciones de corto plazo, la falta de preparación de los funcionarios, la ausencia de planeación de la políticas y sus programas, la inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento, la falta de compromiso de la sociedad civil no desplazada, la falta de flexibilidad de la reacción estatal, el bajo grado de compromiso de las entidades territoriales y la ausencia de políticas favorables para la población desplazada en situaciones de debilidad extrema (Corte Constitucional, anexo 5 sentencia T-025 de 2004).

La C.C. encuentra que no solo hay problemas de diseño y una precaria aplicación de la Política Pública, sino que estas circunstancias agravan la situación de vulnerabilidad y desconocimiento de los derechos fundamentales de la población desplazada, lo que se constituye en su fundamento para pronunciarse a través de la sentencia T-025 de enero de 2004.

### Derecho de la población en situación de desplazamiento

En primer lugar, la población desplazada está cubierta por la misma carta de derechos que tiene cualquier otro ciudadano, esto

es, los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, colectivos y del medio ambiente contenidos en la Constitución de 1991.

Adicionalmente y de acuerdo con la Política Pública, esta población tiene derecho a la prevención, la atención humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica y el retorno, incluidas aquí todas las prestaciones sociales que se han diseñado para esta población (ayuda humanitaria de emergencia, acceso a subsidios de vivienda, proyectos productivos financiados con microcréditos, etc.).

La C.C., antes del año 2004, había proferido 17 fallos para proteger alguno de los siguientes derechos de la población desplazada: protección contra actos de discriminación, vida e integridad personal, acceso efectivo a los servicios de salud, mínimo vital, derecho a la vivienda, libertad de locomoción, acceso a la educación, derechos de la infancia, derecho a escoger el lugar de domicilio, libre desarrollo de la personalidad, derecho al trabajo, acceso a la ayuda humanitaria de emergencia y derecho de petición (Sentencia T-025 de 2004).

De acuerdo con lo manifestado en las acciones de tutela por las familias, individuos, funcionarios públicos y organizaciones civiles que de forma reiterada exigieron del Estado la observancia de sus obligaciones frente al desplazamiento, todos los derechos mencionados han sido incumplidos.

### Acción de tutela como elemento verificador del incumplimiento de la política

La Acción de Tutela está prevista para que toda persona que considere vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales

acuda a la Rama Judicial con el fin de obtener una sentencia que obligue, bien a la entidad pública, bien al privado prestador de un servicio público, la cesación de las actuaciones u omisiones causantes de la violación o amenaza.

Esto implica que, en principio, solo ante la violación de los derechos contenidos en el capítulo 1 del título II de la Constitución Política<sup>17</sup>, la acción de tutela es procedente. No obstante, en reiteradas oportunidades la Corte ha reconocido la posibilidad de interponer acciones de tutela por la vulneración de derechos diferentes a los mencionados pero que están estrechamente ligados con los mismos (conexidad). Así, por ejemplo, la acción de tutela procede para exigir el derecho a la salud cuando de ello depende la vida del accionante.

Esto es relevante, pues la Sentencia T-025 de 2004 es producto de la recopilación de 109 acciones de tutela interpuestas por 1.150 núcleos familiares, cada una de ellas en reclamo de diferentes derechos pero fundamentadas, finalmente, en la omisión del Estado frente al cumplimiento de sus obligaciones, actitud que, en consideración de los accionantes, vulneraba sus derechos fundamentales.

El número de acciones de tutela interpuestas por la población desplazada evidencia que el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la política pública vulnera, por conexidad, los derechos fundamentales de la población desplazada.

### Mobilización ciudadana

Como se mencionó, la sentencia T-025 de 2004 es producto de la acumulación de 109

expedientes de tutela, esto es, 1.150 núcleos familiares que acudieron a la rama judicial bien por cuenta propia, por intermedio de organizaciones civiles<sup>18</sup> o por intermedio de personerías municipales<sup>19</sup>, con el fin de hacer exigibles sus derechos fundamentales, según su argumentación, vulnerados por el no cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada.

Lo relevante del alto volumen de organizaciones y familias accionantes es que precisamente gracias a la alta movilización de la población en situación de desplazamiento y las entidades de la sociedad civil que las representan, la C.C. se ve obligada a dictar una sentencia de las características y de la magnitud de la T-025 de 2004.

Si bien algunos de los entrevistados manifestaron que la sentencia es producto de un alto número de expedientes de tutela acumulados, algunos otros coincidieron en afirmar que la misma también fue producto de movilizaciones ciudadanas que exigieron a la Corte un pronunciamiento.

La C.C. debió enfrentarse a una política pública altamente incumplida, a una situación de graves consecuencias jurídicas y sociales y a la movilización ciudadana, de una parte coordinada y de otra independiente, que exigieron su pronunciamiento. El producto es una sentencia atípica en el sentido de que no solo se referirá a los casos concretos de los accionantes que demandaron la protección de sus derechos sino también que diese las líneas generales en que la Política Pública debía ser atendida y, de ser el caso, rediseñada (Macrosentencias. RODRÍGUEZ, 2010).

## EL CAMBIO INSTITUCIONAL LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN DESPLAZADA

Los cambios sufridos por la PPAPD evidencian que hubo un cambio en las reglas de juego el cual, a su vez, obligó a que las instituciones reorientaran su comportamiento para adecuarlo a las nuevas directrices que, a partir de la sentencia T-025 de 2004, se definieron como el deber ser para lograr avances en el problema del desplazamiento forzado en Colombia.

En otras palabras, hubo un cambio institucional detonado por la situación de crisis declarada por la Corte cuya finalidad era la de superar un Estado de Cosas Inconstitucional (ECI).

De acuerdo con la sentencia T-025, el rediseño de la PPAPD debía apuntar a resolver 12 falencias en su ejecución. Adicionalmente, en el proceso de seguimiento diseñado por la Corte para asegurar el cumplimiento a la sentencia<sup>20</sup>, se identifican ausencias graves en la PPAPD y ordena acciones para cubrir dichas fallas.

Dentro de aquellas se destaca la inexistencia de un enfoque diferencial dentro de la PPAPD, el cual incluye la atención a mujeres, niños, personas en situación de discapacidad, población afrodescendiente y población indígena, y la inexistencia de un mecanismo de seguimiento idóneo para medir los avances en la atención a la población desplazada en cuanto al goce efectivo de sus derechos.

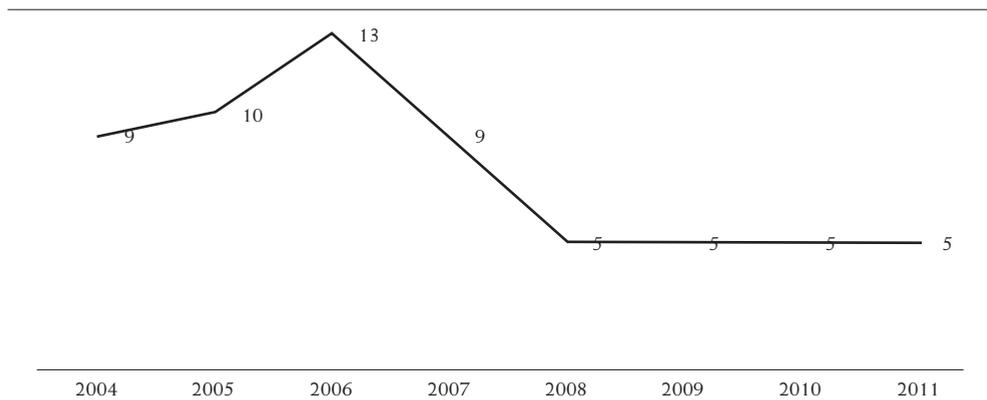
Esto significa que los criterios y directrices definidos por la C.C. como indispensables para superar el ECI no se señalan únicamente en el extenso documento de la sentencia, sino también a lo largo de los 8 años que tiene de haber sido expedida, en los autos de seguimiento.

### 1. Evidencia del cambio institucional

Como puede verse en la Figura 1, los años de mayor productividad normativa fueron los 3 inmediatamente posteriores al año de expedición de la sentencia.

Dentro de los autos e informes estudiados, se identifican 52 procedimientos

FIGURA 1. NORMATIVIDAD EXPEDIDA ENTRE EL 1 DE FEBRERO DE 2004 Y EL 17 DE AGOSTO DE 2011, POR AÑOS DE EXPEDICIÓN



Fuente: Elaboración propia con base en la información obtenida del Diario Oficial sobre normas que se introducen a la PPAPD entre el 1 de febrero de 2004 y el 17 de agosto de 2011.

diferentes para dar cumplimiento a la PPAVD, de los cuales 14 son de creación posterior al 2004. Entre ellos se destacan: la Encuesta Nacional de Verificación de la Comisión de Seguimiento, el Protocolo de Retornos para el acompañamiento a los procesos de retorno o reubicación de Acción Social, las campañas de divulgación de la información, el nuevo formulario único de declaración RUPD y el Sistema de estimación del desplazamiento de Acción Social y el Banco Mundial.

Con base en los mismos documentos se identificaron 23 programas para la atención a la población desplazada, 16 de los cuales son de creación posterior al 2004. Se destacan el Programa de Salvaguarda Étnico, el Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos Indígenas y 13 programas para la atención a la mujer desplazada.

Es de destacar la respuesta de las entidades obligadas ante la C.C., cada vez que fueron llamadas a rendir cuentas y presentar informes de cumplimiento de la sentencia y sus autos. Así, por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación, hasta el día 16 de septiembre de 2011, ha presentado a la C.C. un total de 38 informes de cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004<sup>21</sup>.

La Figura 2 muestra los temas a los que las normas expedidas dirigieron su objetivo. La mayoría están encaminadas a resolver problemas de definición de política, presupuesto y vivienda, mientras que elementos como restitución de tierras, prevención del desplazamiento, retorno y estabilización socioeconómica tienen baja presencia.

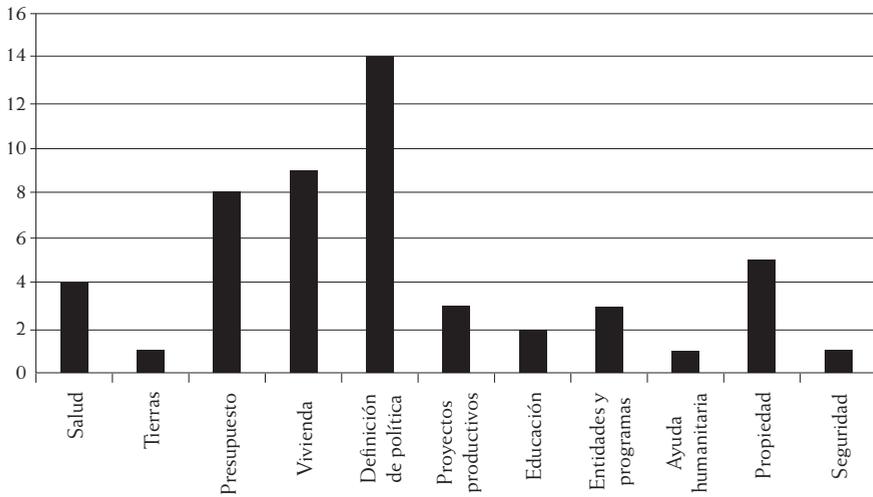
En los documentos estudiados se identifica la participación de diferentes grupos de la sociedad civil que antes de 2004 no tenían presencia. Su participación consistió en la presentación de sus evaluaciones e informes

al estado de cumplimiento de la sentencia y sus autos y en la construcción de los indicadores de goce efectivo de derechos. Entre ellos se encuentra la Asociación de Autoridades Indígenas de Arauca –Ascatidar–, el Movimiento Nacional de Víctimas, la Comisión Nacional de Juristas, la Casa de la Mujer, la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC–, la Corporación Sisma Mujer y la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados –Afrodes.

Como se muestra en la Figura 3, el aumento en el presupuesto tuvo avances muy significativos en los primeros años luego de expedida la sentencia. En efecto, entre 1999-2003 y 2003-2006 la variación porcentual es del 275%. De 2003-2006 a 2007-2010 es del 161% y del 2007-2010 al 2011 es del 29%.

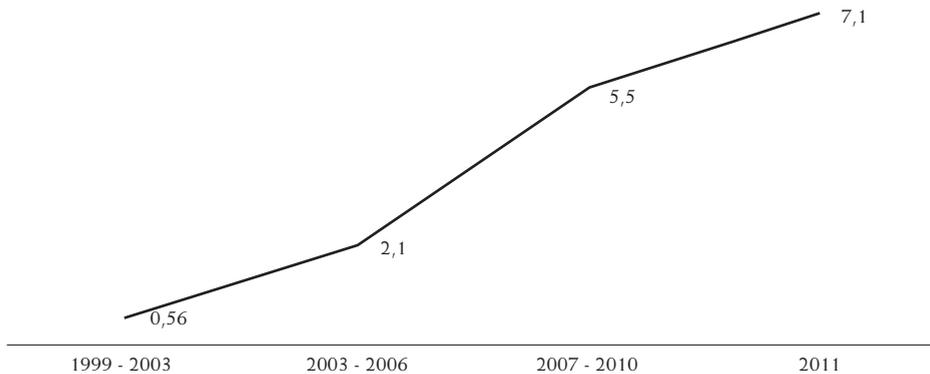
La sentencia tiene otro efecto, cuya medición excedería los límites de la investigación que da origen al presente documento, pero sobre el cual ya existe un estudio anterior al cual es necesario remitirse (RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, 2010). De acuerdo con el análisis realizado por estos autores, el desplazamiento forzado tomó un papel protagónico en la agenda pública, hecho que tiene un gran peso en la ocurrencia del cambio institucional. Esto surge de una investigación basada en la realización de 40 entrevistas semiestructuradas, trabajo de observación en los espacios dispuestos para hacer seguimiento a la sentencia, análisis de la documentación expedida por la C.C. en torno a la sentencia T-025 y análisis de prensa. Esta investigación demuestra, entre otras cosas, que el tema del desplazamiento forzado no solo empezó a ganar espacio en los medios de comunicación y de discusión, sino también cómo el discurso se transformó, que pasó de ser una consecuencia

FIGURA 2. DOCUMENTOS NORMATIVOS QUE SE INCLUYEN A LA PPAPD DESDE EL 1 DE FEBRERO DE 2004 HASTA EL 17 DE AGOSTO DE 2011, POR TEMAS



Fuente: Elaboración propia con base en la información contenida en el Diario Oficial sobre normas que se introducen a la PPAPD entre el 1 de febrero de 2004 y el 17 de agosto de 2011.

FIGURA 3. AUMENTO EN EL PRESUPUESTO DESTINADO PARA LA PPAPD EN BILLONES DE PESOS DESDE 1999 HASTA 2011



Fuente: DIEGO ANDRÉS MOLANO APONTE, Director Acción Social. Audiencia pública de rendición de cuentas del SNAIPD del 22 de agosto de 2011 transmitida por el Canal Institucional.

del conflicto a una problemática social de grandes proporciones y se generó mayor compromiso con el tema por parte de la sociedad civil no desplazada.

La Figura 4 refuerza lo manifestado por una de las entrevistadas: que la población desplazada conoce cuáles son sus derechos,

las entidades a las que debe acudir y los mecanismos que debe utilizar. La entrevistada atribuye este efecto a la sentencia T-025 de 2004. Es importante resaltar que, de acuerdo con lo manifestado por la Mesa Departamental de Población Desplazada de Nariño<sup>22</sup>, el conocimiento tanto de la sen-

tencia T-025 como de la carta de derechos de la población desplazada se atribuye al trabajo de Acnur y los líderes de organizaciones civiles.

Otra evidencia del cambio está en que las diferentes entidades obligadas a rendir cuentas, lo han venido haciendo en los términos establecidos por la C.C., esto es, de acuerdo con los indicadores de goce efectivo de derechos. Estos fueron construidos por la C.C. (en reuniones de información técnica en la que participaron entidades públicas y organizaciones de desplazados) y se encuentran en los autos 109 y 116 de 2007. El cumplimiento de la sentencia es medido en función de dichos indicadores.

Por último, al analizar los autos e informes se encuentra que el término “goce efectivo de derechos” empieza a utilizarse con frecuencia, no solo al interior de la Corte sino también en las entidades y organizaciones.

La sentencia T-025 de 2004 (y sus autos de seguimiento) es atípica en cuanto a sus efectos jurídicos. En efecto, se trata de una sentencia de revisión de tutela que afecta a una generalidad de individuos y entidades públicas que, en principio, no estaban vinculados al proceso por no haber sido

llamados en las demandas ni a través de los mecanismos procesales previstos para vincular terceros al proceso.

Además, en ella se pueden identificar los efectos prácticos a los que Rodríguez y Rodríguez (2010) hacen referencia<sup>23</sup>:

- Directos, todas aquellas órdenes dirigidas a cumplir las órdenes simples de la sentencia, es decir, las órdenes relacionadas directamente con los accionantes y accionados.

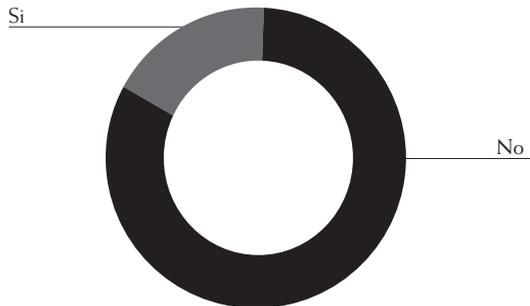
- Indirectos, aquellos dirigidos a todos los terceros no involucrados directamente en el fallo y que obligaron un cambio efectivo en la PPA PD.

- Instrumentales, efectos relacionados con el cambio institucional y con los efectos indirectos y simbólicos. Comprenden todos los cambios en la conducta de los actores involucrados por la PPA PD.

- Simbólicos, aquellos relacionados con el cambio en las percepciones sobre el tema del desplazamiento, es decir, la importancia que ganó el tema en la agenda pública.

Entonces, el cambio institucional se evidencia en los siguientes aspectos:

FIGURA 4. CONOCIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA



Tomado de: Mesa departamental de la población desplazada de Nariño, Defensoría del Pueblo y Acnur. Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 (pp. 4).

1. La reacción estatal al problema del desplazamiento a partir de la sentencia T-025 y sus autos de seguimiento, la cual es innegable especialmente en términos de presupuesto. El aumento en la normatividad, programas, procedimientos y presupuesto evidencian el cambio institucional del que se viene hablando.

2. El protagonismo que cobra el problema del desplazamiento y cómo este se incorpora dentro de la sociedad en general.

3. El hecho de que un término de construcción jurisprudencial ahora es utilizado con enorme frecuencia tanto por la Corte como por las entidades públicas y la población desplazada, esto es, el "goce efectivo de derechos".

4. La Corte otorga legitimidad jurídica a las asociaciones de desplazados, es decir, luego de proferida la sentencia T-025, las organizaciones de la sociedad civil que se han venido conformando alrededor del tema del desplazamiento no solo han tenido la posibilidad de participar de forma activa en el proceso de seguimiento a la sentencia y en el diseño de la política pública, sino también están legitimadas para actuar procesalmente a nombre de personas en situación de desplazamiento, para interponer tutelas en su nombre y para su representación.

El cambio institucional obedeció a la redefinición de las reglas que determinan qué es correcto al interior de la institución, lo que implica que los comportamientos de los actores involucrados sufren variaciones. Estos cambios comportamentales tienen efectos tanto positivos como negativos, situación que se identificó en los documentos y las entrevistas analizados en la investigación y que vale la pena mencionar:

## EFFECTOS POSITIVOS

- La PPA PD, como estaba concebida hasta antes de 2004, desconocía casi por completo la existencia de diferencias entre la población desplazada. Es así como, gracias al proceso y los autos de seguimiento de la sentencia T-025, las entidades del SNAIPD incorporaron programas para atender de manera diferencial mujeres, indígenas, afrodescendientes, niños y discapacitados.

- Se logró poner a la población desplazada en un lugar privilegiado frente al gasto público social, lo que implica que tanto las entidades directamente responsables de la PPA PD como algunas otras cuya vinculación no es tan directa, tengan en cuenta a la población desplazada como primeros beneficiarios de sus programas sociales<sup>24</sup>.

- Antes de 2004 no existía un mecanismo que permitiese medir los avances en la PPA PD. A lo largo del proceso de seguimiento la Corte, acompañada de las entidades del SNAIPD y de diversas organizaciones de la sociedad civil, construyó los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos, que consisten en 174 indicadores (30 de resultado, 60 complementarios y 74 asociados) capaces de medir los avances en las diversas etapas de la atención al desplazamiento (Corte Constitucional, autos de seguimiento 109 y 116 de 2007).

- Aunque insuficientes para superar el ECI, hay avances en cuanto a la atención a la población desplazada, especialmente en la Atención Humanitaria de Emergencia.

- La información con la que cuenta la población desplazada es ahora más completa y clara en cuanto a los derechos y procedimientos que tienen y deben seguir. "...la gente conoce los procedimientos, sa-

be a quien dirigirse, conocen sus derechos. Son autónomos y líderes de sus propios proyectos"<sup>25</sup>.

#### EFFECTOS NEGATIVOS

- Persisten falencias en la mayoría de las etapas que componen la PPAVD. A pesar de los avances en la Atención Humanitaria de Emergencia, los temas de prevención, estabilización socioeconómica y retorno no avanzan lo suficiente.

En este punto cabe resaltar que a partir del cambio de gobierno, la agenda pública en torno al desplazamiento forzado puso su atención en algunos temas que no tenían tanta presencia. Es así como en la última audiencia pública de rendición de cuentas del SNAIPD, que se llevó a cabo el 22 de agosto de 2011, las entidades que hacen parte del sistema mostraron sus avances del último año y sus compromisos en torno al tema de la prevención, garantías para el retorno, fortalecimiento de las entidades territoriales, restitución de la propiedad de la tierra, atención integral básica y estabilización socioeconómica.

- A pesar de que la mayoría de instrumentos normativos y los nuevos programas y procedimientos pretenden dar cumplimiento a las órdenes de la sentencia, la orden principal, esto es, la superación del ECI, aún no se logra. Esto no debe ser entendido como falta al cumplimiento de la sentencia y sus autos, pues no se puede desconocer la reacción estatal frente al problema, pero es una muestra de que las falencias halladas por la Corte en su evaluación inicial persisten.

- Se ha generado una serie de incentivos perversos tanto en los funcionarios públicos como en la población en general. Los funcionarios públicos acatan las órde-

nes por miedo al desacato o a las sanciones disciplinarias. Por su parte, la población ha aprendido a hacer uso de la sentencia para obtener provecho económico, aunque no se encuentre realmente en situación de desplazamiento forzado. Es decir, las reglas informales que hacen parte de la institución no han sufrido mayores alteraciones.

- También hay incentivos perversos sobre la población desplazada. Se está generando dependencia hacia el Estado, cada vez tienen más mecanismos para solicitar la ayuda correspondiente a la Atención Humanitaria de Emergencia, entre los cuales se cuenta la conformación de nuevos y falsos grupos familiares. "Los desplazados están muy informados sobre sus derechos, pero también tienen comportamientos inadecuados, hay dependencia del Estado sin mediar ninguna corresponsabilidad"<sup>26</sup>.

- Muchas de las órdenes de los autos de seguimiento han surgido de forma inesperada, alterando los ciclos normales del diseño y la ejecución de la política pública:

*De un momento para otro la Corte saca tal decisión y pues no hay nada más que hacer sino cumplirla. El auto 092 llegó en el momento en que el ciclo de planeación de la política pública no podía absorberlo, pues estaba por fuera del procedimiento normal de formulación y definición de política pública; sin embargo, tocaba cumplirlo. Estos procedimientos fueron irrespetados y acatar las órdenes ha sido muy difícil, pero no hacerlo implica incumplir y aunque algunos sostienen que hay mecanismos para evitar el cumplimiento, tales como la excepción de constitucionalidad, este es un mecanismo imposible de aplicar por los costos políticos que conlleva<sup>27</sup>.*

Evidentemente hay un cambio institucional sobre las reglas que se ubican en el segundo nivel identificado por WILLIAMSON (2000).

En este caso, el proceso de cambio se aceleró gracias a la declaración de la situación de crisis, la cual, a su vez, obedece a dos tipos de movilizaciones ciudadanas. De una parte, movilización de familias que, de forma independiente, reclamaron de la rama judicial acciones del Estado. De otra parte, ciudadanos desplazados organizados en torno a la Corte para exigir un pronunciamiento de fondo.

No obstante, en las reglas informales que componen la PPAPD y que se ubican en el primer nivel de WILLIAMSON (ídem), siguen sin variación y no hay incentivos para acelerar el proceso de cambio.

A pesar de la disparidad del cambio, la evidencia afirma que el papel de la Corte en el cambio institucional es fundamental, pues no solo cumple su función de Selección Artificial (COMMONS, 2005), sino también porque tiene la capacidad de evidenciar situaciones de crisis y de redefinir las condiciones a las cuales se deben enfrentar las instituciones, elemento indispensable para que el cambio institucional tenga lugar (MUCCIARONI, 1992).

Sin embargo, es importante señalar que el cambio no hubiese ocurrido si la Corte no contase con las herramientas que ya fueron descritas. Es decir, si la Corte no fuera lo suficientemente legítima, si no tuviera poder de exigir rendición de cuentas, si sus decisiones no tuvieran fuerza coactiva y sanción por incumplimiento y si no existiera debilidad institucional de los demás poderes públicos, muy probablemente este tipo de actuaciones serían desatendidas por el hecho de ser consideradas como extralimitadas y por tanto ilegítimas.

## CONCLUSIONES

1. Es evidente que la Corte Constitucional colombiana ha asumido un papel activo en el tema de la protección de los derechos de la población desplazada por la violencia. Este activismo se refleja en la expedición de un fallo y la toma de acciones encaminadas a asegurar su cumplimiento, que desbordan los efectos tradicionales que tienen las sentencias de revisión de tutela, produciendo un cambio institucional en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada.

Lo que este documento resalta son los efectos del activismo judicial desde la perspectiva institucional. El que la Corte Constitucional colombiana tenga comportamientos poco ortodoxos es un hecho bien conocido; sin embargo, dicho activismo, de la manera como ha sido presentado, se refleja en cambios efectivos en el comportamiento de los actores involucrados en un problema particular, sin que haya lugar a discusiones sobre la influencia de la Corte en la política macroeconómica o a consideraciones sobre desviación o abuso de poder (discusiones que desbordan el objeto de este documento).

En el caso del desplazamiento forzado el principal logro de la Corte fue la modificación en el comportamiento de las organizaciones públicas involucradas en la institución. Quedó demostrado que hubo una amplia reacción estatal reflejada en la modificación de la Política Pública; sin embargo (salvo el caso de las organizaciones de desplazados), el comportamiento de la población beneficiaria de la Política Pública de Atención a la Población Desplazada no ha sufrido cambios significativos, lo que

implica que el cambio institucional ha tenido más impacto en las reglas formales que en las informales. Esto demuestra que, efectivamente, las reglas que componen una institución se ubican en diferentes niveles, cada uno de ellos con características disímiles y más o menos propensos al cambio institucional (WILLIAMSON, 2000).

En cuanto a las reglas informales, aquellas incrustadas en las costumbres y tradiciones, el cambio se refleja en la forma como la población desplazada utiliza toda la información a la que ahora tiene acceso. No obstante, el demandar del Estado prestaciones económicas sigue siendo un elemento común y reiterado.

De ninguna manera debe interpretarse lo anterior como un comportamiento reprochable —con excepción de los ciudadanos que acuden a maniobras fraudulentas para reclamar prestaciones que no les corresponden—, puesto que las prestaciones económicas hacen parte de la política pública y las historias de vida de esta población obligan a reconocer que tienen derecho, más que prestaciones de emergencia y estabilización, a indemnizaciones en montos mayores para procurar devolver las cosas al estado en que se encontraban al momento de producirse el daño (esto en el marco de la Responsabilidad Civil Extracontractual).

2. Queda demostrado que el cambio institucional dependerá de una modificación, provocada por fuerzas externas a la institución, que amerita que las reglas de juego sean transformadas. Al existir una situación de crisis declarada, presión ejercida por organizaciones de población en situación de desventaja y por ciudadanos quienes a través de acciones de tutela exigen una reacción estatal, sumada la actuación de una organización judicial del nivel jerárquico de la Corte

Constitucional, el único camino posible era el del cambio institucional.

3. Los cambios institucionales tienen efectos que pueden valorarse como positivos y negativos. En este caso en particular, el cambio obedeció a un pronunciamiento judicial activista que desembocó en la declaratoria de una situación de crisis. Por las razones anotadas, dicho activismo puede considerarse necesario. Sin embargo, ¿acaso ese cambio no se hubiese dado sin la existencia de los cerca de 100 autos, de las audiencias y reuniones de información técnica?

Es posible afirmar que el activismo de la Corte es síntoma de un Estado ineficaz. No obstante, la naturaleza de los órganos judiciales no es diseñar política pública ni dar parámetros para la misma, sino que su naturaleza es dirimir los conflictos que surjan en la sociedad.

No quiere decir lo anterior que la Corte debe limitar sus actuaciones; por el contrario, se considera que un actuar activista en un contexto de ineficacia de las políticas públicas, falta de representatividad de grupos marginados y ausencia de rendición de cuentas efectiva, su actuación es válida. No obstante, es necesario que se dimensionen los alcances de las decisiones y la posibilidad real que ellas se cumplan. En general, las macrosentencias pueden servir para lograr un equilibrio e igualdad jurídica entre los grupos sociales, étnicos, culturales, etc., pero cuando ellas suponen la expedición de órdenes muy específicas puede tener efectos contraproducentes para la Política Pública e incluso para la misma Corte Constitucional.

En el caso particular, estas órdenes específicas se evidenciaron a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia, cuyo problema radicó en que el mismo excedió los alcances que definió la sentencia que le dio

origen. Al leerse con detenimiento la parte resolutive de la sentencia, se puede ver que la Corte lo que pretendió fue obligar al cumplimiento de una serie de las obligaciones existentes; es en el proceso de seguimiento que las órdenes se hicieron mucho más específicas y empezaron a influir directamente en el diseño de la política. Claro, estas órdenes pretendieron suplir unos vacíos que era necesario atender, pero también impusieron obligaciones mucho más fuertes para las entidades que, de acuerdo con el mismo diagnóstico hecho por la Corte, no estaban en capacidad de cumplir.

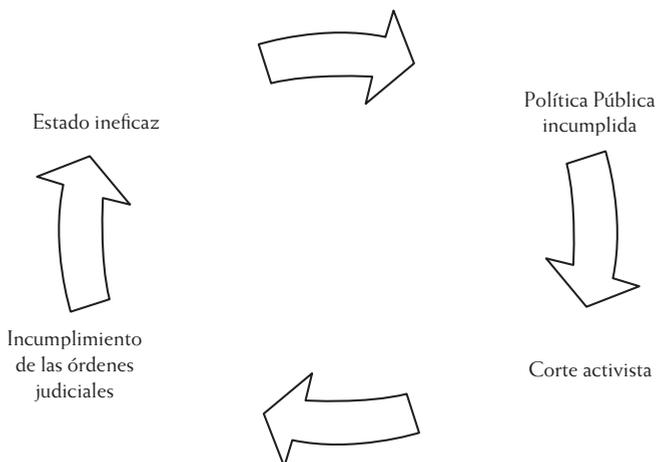
4. Véase que la Política Pública de Atención a la Población Desplazada supone acciones, no solo para reparar, sino para evitar la ocurrencia de situaciones de desplazamiento forzado. El Estado de Cosas Inconstitucional persiste y, muy probablemente, no pueda ser superado si la causa primaria de la crisis no desaparece, lo que podría repercutir en la legitimidad con la que actualmente cuenta la Corte Constitucional.

La siguiente figura ilustra cómo la legitimidad de la Corte puede verse menoscada

por el mantenimiento de una situación de crisis declarada por ella misma. Ante la incapacidad estatal de cumplir lo ordenado en las políticas públicas, entra la Corte a impulsar y obligar dicho cumplimiento pero, mientras la incapacidad estatal no se solucione, no será posible cumplir a cabalidad las órdenes judiciales, lo que redundará en la situación inicial, esto es, una política pública incumplida con el agravante de que la Corte ha intervenido para evitar dicha situación.

En el caso del desplazamiento forzado, la pérdida de legitimidad tenderá a ocurrir con la vigencia indeterminada del Estado de Cosas Inconstitucional; sin embargo, tal efecto aún no se ha verificado. Esto se debe a la dificultad de medir la efectividad de los cambios introducidos por la Corte en términos temporales. Dependiendo de si el lector considera que ocho años es mucho o poco tiempo, podría juzgar la efectividad de las acciones de la Corte. Véase cómo, alrededor de los ocho años de preferida la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha realizado dos audiencias públicas

FIGURA 5. CICLO DE LA PÉRDIDA DE LEGITIMIDAD.



en el marco del proceso de seguimiento de cumplimiento del fallo:

El 13 de octubre de 2011, la Corte notificó el auto 219 de 2011, en el que citó a las entidades del SNAIPD a rendir cuentas por el cumplimiento de la sentencia pues, a la fecha, el Estado de Cosas Inconstitucional no se había superado. Dicha audiencia tuvo lugar en el mes de noviembre del mismo año.

El día 2 de febrero de 2012 fue proferido el auto 014 de 2012, en el que se citó a un nueva sesión técnica pública con el gobierno nacional, la cual tuvo lugar el 13 de febrero de 2012.

Otro factor influye en la medición de dicha efectividad. La Corte produce cambios institucionales, pero no tiene las herramientas suficientes para garantizar la efectividad de la política pública y esta es una diferenciación fundamental para tener en cuenta al momento de emitir cualquier juicio sobre el activismo de la Corte.

5. Se reconoce que la sentencia T-025 es atípica, no solo porque sus efectos se hayan difundido hacia todas las entidades del SNAIPD, la sociedad civil y el total de personas en situación de desplazamiento (lo que hace que sus efectos jurídicos sean *sui generis*), sino también porque tiene efectos directos, indirectos, instrumentales y simbólicos (RODRÍGUEZ y RODRÍGUEZ, 2010). Son de especial relevancia los efectos instrumentales, pues son ellos los que generan cambios en la conducta de individuos o grupos, es decir, son los efectos generadores del cambio institucional y que se traducen en la amplia reacción estatal al tema del desplazamiento.

En otras palabras, la sentencia, en los términos del presente trabajo, es atípica porque generó un cambio institucional pero también porque logró poner el tema del desplazamiento forzado en la agenda pública.

6. Gracias a que la Corte Constitucional es una organización que cuenta con la legitimidad y las herramientas necesarias para que las actitudes y mandatos –poco ortodoxos– sean acatados por sus destinatarios, y a la declaratoria de una situación de crisis que modificó los parámetros por los cuales debía guiarse la Política Pública, produjo un cambio institucional en el cual intervinieron diversos actores. Sin embargo, es necesario resaltar que si bien la Corte Constitucional produce cambios institucionales, ella no actúa de manera autónoma –de oficio. En el caso del desplazamiento fue necesaria la movilización ciudadana para dar inicio al cambio.

Lo anterior se explica en que, no obstante se reconozca a la Corte Constitucional colombiana como una organización activista, su intervención dependerá de las acciones que previamente ejerzan los ciudadanos.

Es decir, existe otro actor fundamental en el proceso de cambio institucional: las organizaciones civiles de población desplazada y la misma población vista de modo no organizado. La sentencia T-025 fue producto de movilizaciones ciudadanas organizadas y dispersas, lo que muestra una característica bastante particular de algunos movimientos sociales, esto es, el hecho que estén acudiendo a instancias no tradicionales para exigir sus derechos. Estas movilizaciones tuvieron tres grandes efectos: promovieron el pronunciamiento de la Corte Constitucional, pusieron el tema en la agenda pública y lograron ser incluidos en la elaboración de la PPAPD.

A pesar de todos los interrogantes y consideraciones que se suscitan y que pueden surgir, queda por decir que la Corte Constitucional, en el marco de una situación

de crisis y de ineficiencia estatal, cumple una valiosa labor de rendición de cuentas y de alerta para el Estado.

#### ANEXO 1. REGLAS QUE CONFORMAN LA INSTITUCIÓN

##### Reglas formales

A partir de 1997 se expidieron una serie de instrumentos legales que fueron introduciéndose a la PPAPD. Para el año 2004 la Política estaba compuesta de leyes, decretos, Conpes, acuerdos, circulares, acuerdos de entes territoriales y directivas presidenciales, entre los cuales se cuentan:

##### *Ley 387 de 1997*

La Ley 387 da origen a la Política Pública de Atención a la Población en Situación de Desplazamiento. Establece las definiciones básicas, los objetivos, los principios de interpretación y aplicación de la política, determina la responsabilidad del Estado frente a la atención de la población en situación de desplazamiento, ordena la creación de algunas entidades destinadas exclusivamente a la atención de la población desplazada y a evaluar la política, y da los lineamientos para el diseño del Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

La ley indica que el desplazamiento se puede dividir en etapas: la primera previa al desplazamiento, la segunda el desplazamiento como tal y la tercera el retorno o la reubicación. De acuerdo con esto, la Política debe estar diseñada para atender cada una de estas fases y, para ello, considera indispensable "contar con un sistema de información, (...) prevenir los desplazamientos (...), prestar asistencia humanitaria

de emergencia de urgencia, de emergencia y de transición (...) y desarrollar componentes de retorno o reasentamiento".

##### *Decreto 173 de 1998, modificado por el Decreto 250 de 2005*

En atención a lo dispuesto en la Ley 387, el gobierno adopta un Plan Nacional para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia, cuyo propósito es el de "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" (art. 2, Decreto 250 de 2005).

##### *Ley 812 de 2003*

"Por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006. Hacia un Estado Comunitario". En el contenido de la ley se encuentran referencias al desplazamiento forzado. En esta se determina como objetivo el fortalecimiento de la política de atención a la población desplazada y se reafirman los componentes de dicha atención. Consolida el sistema de "alertas tempranas", determina que la atención a la población deberá estar compuesta por asistencia integral en nutrición, refugio y salud tanto física como psicosocial y determina que la estabilización tendrá que hacerse a través de titularización de tierras, subsidios de vivienda y proyectos productivos financiados con microcréditos.

##### *Reglas informales*

Todas las anteriores son reglas que se ubican en el segundo nivel identificado por

WILLIAMSON (2000). Pero no debe perderse de vista que la institución que se analiza, esto es, la PPAPD, también está compuesta por reglas informales, como las costumbres y usos, es decir, aquellas que se ubican en el primer nivel. De acuerdo con lo identificado en las entrevistas realizadas, estas reglas informales<sup>28</sup> son:

- De parte de las entidades públicas, la desatención a la Política Pública: la negación de las prestaciones contenidas en la PPAPD a los solicitantes –desplazados– y la dilatación de su entrega hasta proferida la sentencia del Juez de Tutela.

- Por parte de la población desplazada, el fraude: la utilización de mecanismos engañosos para exigir de parte del Estado, por varias ocasiones, la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y otras prestaciones contenidas en la ley.

#### BIBLIOGRAFÍA

ALVIAR, H.. "¿Quién paga o debe pagar los costos del Estado Social de Derecho?", en *Revista de Derecho Público*, vol. 22, 2009.

BERNAL PULIDO, C.. *El derecho de los derechos*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.

BERNAL PULIDO, C.. "La fuerza vinculante de la jurisprudencia constitucional en el orden jurídico colombiano", en *Teoría Constitucional y Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007, pp. 373-428.

BOBBIO, N.. "Las proposiciones prescriptivas", en *Teoría General del Derecho* (2ª). Bogotá: Editorial Temis S.A., 1958.

CLEMENS, E., S. & COOK, J., M.. "Politics and institutionalism: explaining durability and change", en *Annual Review of Sociology*, vol. 25, 1999, pp. 441-466.

COHEN, M., D., MARCH, J., G & OLSEN, J., P. "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, 1972, pp. 1-25 (en línea). Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2392088>. Consultado el 20 de abril de 2011.

COMMONS, J., R. "Sovereignty", en *Institutional Economics, its place in political economy*, vol. 2. New Jersey, Estados Unidos: State University, 1934/2005, pp. 684-748.

Corte Constitucional. *La Corte* (en línea). Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>. Consultado el 19 de abril de 2011, (s.f.).

Departamento Nacional de Planeación, DNP. *Costo de atención del desplazamiento forzado por la violencia*. Bogotá, 2005.

FICHTELBERG, A.. "Democratic Legitimacy and the International Criminal Court: A Liberal Defence", en *Journal of International Criminal Justice* 4, 2006, pp. 765-785. Disponible en <http://jicj.oxfordjournals.org/>.

Instituto Brookings. *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos. Proyecto sobre Desplazamiento Interno*. (Trad. FAVIO A. RIVAS, Bogotá, 2002), 1999. Disponible en <http://www.brookings.edu/fp/projects/idp/resources/HSpanish.pdf>. Consultado el 4 de septiembre de 2011.

FORERO, E.. *El desplazamiento interno forzado en Colombia*. Kellogg Institute, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ideas para la Paz, 2003. Disponible en [http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar\\_forero.pdf](http://www.ideaspaz.org/eventos/download/edgar_forero.pdf). Consultado el 3 de noviembre de 2009.

HURTADO, MÓNICA. "Proceso de Reforma Constitucional y Resolución de Conflictos en Colombia: El Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991", en *Revista de Estudios Sociales*, n.º 023. Bogotá: Universidad de los Andes, 2006, pp. 94-104.

KAUFMANN, A. "Reflexiones sobre un análisis

- racional del proceso de creación de derecho", en *Filosofía del Derecho*. (Trad. de VILLAR BORDA, L. & MONTOYA, A. M.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 133-198.
- KINGSTON, C. & CABALLERO, G. *Comparing Theories of Institutional Change*, 2008. Disponible en <https://www.amherst.edu/media/view/69391/original/Comparing%20.pdf>. Consultado el 30 de abril de 2011.
- LANDAU, D. "Instituciones políticas y función judicial en derecho constitucional comparado", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, n.º 24, 2011, pp. 13-83.
- LEVI, M. "A logic of institutional change", en *The limits of rationality*. Chicago: University of Chicago Press, 1990, pp. 402-418. Disponible en [http://books.google.com/book?hl=es&lr=&id=7M82yReFf4sC&oi=fnd&pg=PR7&dq=the+limits+of+rationality&ots=2sEPhtC35&sig=Q6y3VwOgIyvE7oDt\\_JMSJ9IPkEs#v=onepage&q&f=false](http://books.google.com/book?hl=es&lr=&id=7M82yReFf4sC&oi=fnd&pg=PR7&dq=the+limits+of+rationality&ots=2sEPhtC35&sig=Q6y3VwOgIyvE7oDt_JMSJ9IPkEs#v=onepage&q&f=false). Consultado el 17 de marzo de 2011 de
- LÓPEZ MEDINA, D. *El Derecho de los Jueces. Obligatoriedad del precedente constitucional, análisis de sentencias y líneas jurisprudenciales y teoría del derecho judicial*. Bogotá: Legis, 2006.
- MONTELEGRE, E. & CEPEDA, J.M. (dir.). *Teoría Constitucional y Políticas Públicas. Bases críticas para una discusión*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- MUCCIARONNI, G. "The Garbage Can Model & the Study of Policy Making: a critique", en *Policy*, vol. 24, 1992, pp. 459-482. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/3235>. Consultado el 20 de abril de 2011.
- O'DONNELL, G. "Accountability Horizontal", en *Agora*, vol. 8, 1998, pp. 5-34.
- PÉREZ ESCOBAR, J. *Derecho Constitucional colombiano* (8.ª ed.). Bogotá: Editorial Temis S.A., 2010.
- HURTADO, M. "Proceso de reforma constitucional y resolución de conflictos en Colombia: el Frente Nacional de 1957 y la Constituyente de 1991", en *Revista de Estudios Sociales*, 2006, pp. 97-104.
- PETERS, B. G. *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003.
- PORTES, A. "Instituciones y Desarrollo: una revisión conceptual", en *Cuadernos de Economía*, vol. 15, 2006, pp. 13-52.
- RODRÍGUEZ, C. & RODRÍGUEZ, D. *Cortes y cambio social*. Bogotá: Dejusticia, 2010.
- SCHOR, M. "Un ensayo sobre el surgimiento de Cortes Constitucionales: los casos de México y Colombia", en *Revista de Economía Institucional*, vol. 13, 2011, n.º 24, p. 85.
- Unidad Técnica Conjunta UTEc, convenio Acnur-Acción Social. *Guía para la incorporación de la prevención y atención al desplazamiento forzado en los planes de desarrollo territorial*. Bogotá, 2008.
- VELÁSQUEZ TURBAY, C. E. *Derecho Constitucional* (2.ª ed.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2001.
- WEBER, M. "La Política como Vocación. Conferencia", en *Revista de Ciencias Políticas y Sociales* (México) año 5 n.º 16-17, 1959, pp. 243-475.
- WEINGAST, B. R. "The constitutional dilemma of economic liberty", en *Journal of Economic Perspectives*, vol. 19, 2005, pp. 89-108.
- WILLIAMSON, O. E. "The new Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead", en *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVIII, 2000, pp. 598-613.

## Jurisprudencia

- Corte Constitucional, Sentencia de Unificación SU-120 de 2003.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Civil, sentencia del 17 de septiembre de 1992, M.P.: ALBERTO OSPINA BOTERO.

Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004 y anexos.

Corte Constitucional, Auto 050 de 2004.

Corte Constitucional, Auto 203 de 2005.

Corte Constitucional, Auto 205 de 2005.

Corte Constitucional, Auto 218 de 2006.

Corte Constitucional, Auto 333 de 2006.

Corte Constitucional, Auto 027 de 2007.

Corte Constitucional, Auto 081 de 2007.

Corte Constitucional, Auto 109 de 2007.

Corte Constitucional, Auto 002 de 2008.

Corte Constitucional, Auto 052 de 2008.

Corte Constitucional, Auto 116 de 2008.

Corte Constitucional, Auto 008 de 2009.

Corte Constitucional, Auto 266 de 2009.

Corte Constitucional, Auto 382 de 2010.

Corte Constitucional, Auto 383 de 2010.

Corte Constitucional, Auto 384 de 2010.

Corte Constitucional, Sentencia de Constitucionalidad C-358, 1997.

Corte Constitucional, Sentencia de Tutela T-426 de 1992.

## Leyes

Colombia, Decreto Legislativo 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la Acción de Tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

Colombia, Ley 387 de 1997.

Colombia, Ley 812 de 2003.

Colombia, Ley estatutaria 270 de 1996.

Colombia, Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único.

Constitución Política colombiana, 1991.

ONU, 1948. Declaración Universal de los Derechos Humanos. Aprobada y declarada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948.

## Informes

ACNUR Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 2010. Disponible en <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>. Consultado el 25 de agosto de 2011.

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Desplazamiento y pobreza, informe especial*. Bogotá, 2010.

CODHES. CODHES informa, Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento n.º 52. Bogotá, 2004.

Contraloría General de la República, Contraloría delegada Sector Social. *Informe de auditoría gubernamental con enfoque integral, Modalidad Regular. Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 2010*, 2011.

Defensoría del Pueblo. *Informe 130. Consideraciones de la Defensoría del Pueblo a las observaciones presentadas por la coordinación del sistema de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y algunas entidades que lo conforman al cuarto informe de seguimiento a la sentencia T-025, referido al auto de 10 de diciembre de 2004 de la Corte Constitucional*, 2006. Disponible en <http://www.defensoria.org.co/pdf/informes>.

Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento a sentencia T-025 de 2006. Análisis de indicadores para la valoración de los avances en la superación del desplazamiento forzado*, 2007. Disponible en <http://www.defensoria.org.co/pdf/informes>.

Defensoría del Pueblo. *Informe de seguimiento a la sentencia T-025 y Autos 218 y 266, (s.f.)*. Disponible en <http://www.acnur.org/pais/docs/1747.pdf?view=1>.

Defensoría del Pueblo. *Informe 124, Informe preliminar para la Corte Constitucional*, 2006. Disponible en <http://www.defensoria.org.co/pdf/informes>.

- Departamento Nacional de Planeación DNP & Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad MERPD, 2007. *La población Desplazada en Colombia: Examen de sus condiciones socioeconómicas y análisis de las políticas actuales*. Bogotá.
- Mesa departamental de la población desplazada de Nariño, Defensoría del Pueblo & Acnur. *Informe de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025*, (s.f.). Disponible en <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/narino/informet025/index.htm>.
- Procuraduría General de la Nación. *5º informe, Procuraduría reitera incumplimiento en atención a población desplazada del país*, 2006.
- Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD. *Informe del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional sobre los avances en la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*, 2009. Disponible en <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=Y1P3AtxQ%2FY%3D&tabid=1080>.
- Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-SNAIPD. *Rendición de cuentas*, 2011. Transmitido el 22 de agosto de 2011 por el canal institucional de televisión.
- \* Fecha de recepción: 23 de octubre de 2012. Fecha de modificación: 18 de noviembre de 2012. Fecha de aceptación: 5 de diciembre de 2012.
- 1 Abogada de la Universidad Externado de Colombia y Magíster en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo, Cider, Universidad de los Andes. Correo-e: dianamoralesarcila@gmail.com
  - 2 Maestría en Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo. Cider, Universidad de los Andes.
  - 3 En total se realizaron 10 entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Corte Constitucional, funcionarios de Acción Social (hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), expertos en Derecho Constitucional, un funcionario de un Juzgado Civil del Circuito de la ciudad de Bogotá y una experta en organizaciones de desplazados del Departamento del Putumayo.
  - 4 Se trata de una acción pública radicada en cabeza de todo ciudadano y que le otorga la posibilidad de demandar ante la Corte Constitucional una norma que considere violatoria de la Constitución.
  - 5 Capacidad de la organización para denunciar actuaciones u omisiones de otros agentes del Estado.
  - 6 Los efectos jurídicos de la Jurisprudencia Constitucional que se mencionan son los que están relacionados con las sentencias de Revisión de Tutela y la revisión de constitucionalidad de Tratados Internacionales y sus leyes aprobatorias. La jurisprudencia producida por acciones de inconstitucionalidad queda por fuera del trabajo por no hacer parte del análisis.
  - 7 En sentencia SU-1300 de 2005 la Corte Constitucional divide el contenido de las sentencias de la siguiente manera:  
*Decisum* o resolución concreta del caso,  
*Ratio decidendi* o principio, regla o razón en la que se fundamenta la decisión y  
*Obiter dicta* o afirmaciones generales y abstractas cuyo papel en la fundamentación de la decisión es secundario.  
 De acuerdo con esto, constituirá precedente la *ratio decidendi* (Bernal Pulido, 2005).
  - 8 Al respecto HURTADO (2006) hace un análisis sobre la Asamblea Nacional Constituyente y la nueva Constitución de 1991 y su impacto como mecanismo de resolución de conflictos.
  - 9 Definición de trabajo construida a partir del análisis hecho por MARCH y OLSEN (1972), citado por PETERS (2003).
  - 10 El principal insumo del informe fueron entrevistas realizadas a familias que se desplazaron entre el 1 de junio de 2002 y el 30 de junio de 2003.
  - 11 Esta afirmación hace parte de las conclusiones logradas en el seminario dictado para la maestría para la cual se desarrolla el presente trabajo. Este seminario fue dictado en el primer semestre de 2011 por el profesor Andrés Hernández Quiñones. Cider, Universidad de los Andes.
  - 12 En su artículo, Landau hace un examen sobre la Corte Constitucional colombiana desde su creación, a partir de un análisis de la teoría del rol judicial, una explicación del contexto colombiano y las reacciones exitosas y fallidas de la Corte frente a dicho contexto. Finaliza haciendo un análisis comparativo de la Corte colombiana con otras cortes constitucionales, como la sudafricana.

- 13 Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado y Consejo Superior de la Judicatura.
- 14 La sentencia T-760 de 2008 es producto de la acumulación de veintidós acciones de tutela en las que se solicitaba la protección del derecho a la salud. Las órdenes de la sentencia estuvieron dirigidas a solucionar casos concretos pero también fallas en la regulación y vigilancia del sistema. Al igual que la sentencia T-025 de 2004, la Corte implementó una Sala Especial encargada del seguimiento al cumplimiento de la sentencia.
- 15 Ver anexo 1 sobre reglas que conforman la institución.
- 16 El listado de los documentos utilizados por la Corte se puede encontrar en el Anexo 5 de la sentencia T-025 de 2004, p. 221.
- 17 Derechos fundamentales de acuerdo con la Constitución Política: derecho a la vida, integridad personal, igualdad ante la ley, personalidad jurídica, intimidad y buen nombre, libre desarrollo de la personalidad, prohibición de la esclavitud, libertad de conciencia, libertad de cultos, libertad de expresión, honra, derecho a la información a través de peticiones respetuosas, libertad de locomoción y a permanecer en un lugar, derecho al trabajo, libertad de elegir profesión u oficio, libertad de enseñanza, debido proceso, habeas corpus, derecho de asilo, derecho de manifestación pacífica, libre asociación, ejercicio y control del poder político.
- 18 Fundación Ayudémonos FUNDAYUDE, Asociación Humanitaria de Colombia, Asociación de Desplazados del Caribe colombiano, Asociación por un mejor vivir feliz, Asociación Nueva Vida, Asociación Nuevo Horizonte, Asociación Desplazados Unidos, Asociación Asodespente, Asociación Justicia y Paz, Asociación Renacer, Asociación de Familias Desplazadas ASOFADECOL, Asociación de Desplazados de Fonseca ADEFONGUA.
- 19 Personero Municipal de Florencia y Personero Municipal de Neiva.
- 20 Este proceso de seguimiento se fundamenta en el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991. Incluye acciones como la expedición de autos de seguimiento, la solicitud de informes a las entidades obligadas por la PPAPD y a diversas organizaciones de la sociedad civil, sesiones públicas de información técnica, audiencias públicas de rendición de cuentas, construcción de una metodología para evaluar el grado de cumplimiento de las órdenes de parte de las entidades obligadas y definición de criterios para superar el ECI.
- 21 Respuesta a Derecho de Petición radicado en la Procuraduría General de la Nación, de fecha 16 de septiembre de 2011.
- 22 La Mesa Departamental hace seguimiento al cumplimiento de la Sentencia a través del estudio de 37 organizaciones y 9 municipios de Nariño.
- 23 En su texto, los autores identifican qué tipo de efectos tuvo la sentencia T-025; no obstante, la identificación que se haga en este trabajo corresponde tanto al texto citado como a los resultados hallados en la investigación.
- 24 Por ejemplo, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en cuanto a la asignación de líneas productivas Fomipyme, la creación de una línea especial de crédito en Bancoldex y convocatoria para participar en ferias de artesanos de parte de Artesanías de Colombia.  
Es necesario aclarar que este efecto se ubica como positivo pues en efecto así lo es para la población en situación de desplazamiento. No obstante, hay un efecto perverso detrás de esta priorización en términos de justicia distributiva y del principio de igualdad.
- 25 Parte de entrevista.
- 26 Parte de entrevista.
- 27 Parte de entrevista realizada a JUAN PABLO FRANCO, Subdirector de Atención a Víctimas y Población Desplazada de Acción Social.
- 28 Desde una perspectiva institucionalista, dentro de estas reglas informales debería aparecer un tercer elemento, esto es, la desconfianza en el Estado. No obstante, ni en las entrevistas ni en la evaluación que hace la Corte Constitucional a la PPAPD se arrojaron resultados en ese sentido.