

**UNIVERSIDAD DE CALDAS**

**MAGISTER EN DERECHO PÚBLICO**



**POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONTROL JUDICIAL: EL CASO DEL  
DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA**

**Presentada por:**

**SANTIAGO RESTREPO GÓMEZ**

**Asesor:**

**Mg. PAULO BERNARDO ARBOLEDA RAMÍREZ**

**Para obtener el grado académico de:**

**Magister en Derecho Público**

**COLOMBIA**

**2023**

## **Agradecimientos**

A mi familia por su apoyo incondicional e irrestricto a mis sueños; por su amor y bondad, que son luz necesaria para mi vida. A Paulo Arboleda, ser humano excepcional y de maravillosas calidades académicas, por su acompañamiento y paciencia. A todos con los que me he cruzado en el camino y hoy permanecen, y a quienes quiero más que a mí mismo.

## **Dedicatoria**

*“A quienes me quieren y a quienes quiero; y más a quienes sienten que a quienes piensan. A los soñadores y a los que creen en los sueños como única realidad”.*

*E. Allan Poe*

## CONTENIDO

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

1. EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO COMO ESCENARIO DE VULNERACIÓN SISTÉMICA Y MULTIDIMENSIONAL DE DERECHOS: SU NATURALEZA, CONCEPTUALIZACIÓN Y DISPOSICIONES NORMATIVAS.....	10
1.1. Introducción.....	10
1.2. Delimitación del conflicto armado como escenario de materialización de la violación multidimensional de los derechos. ....	12
1.3. El desplazamiento forzado como mecanismo de guerra: una confrontación de conceptos, instrumentos y mecanismos de reparación desde el derecho internacional y doméstico. ....	18
1.4. Enfoques y caracterización de los diversos grupos poblacionales intervinientes de acuerdo a particularidades fácticas y geográficas. ....	26
1.5. El desarrollo normativo para el tratamiento integral del desplazamiento forzado y los insumos para la política pública: el caso de la Ley 387 de 1997.....	29
1.6. La intervención judicial por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T - 025 de 2004 y una aproximación teórica al Estado de Cosas Inconstitucionales.....	36
1.7. Conclusiones.....	40
2. LOS COMPONENTES DE DISPOSICIÓN JUDICIAL EN LA INTERVENCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS TEÓRICOS Y JURISPRUDENCIALES EN EL CASO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y SU SENTENCIA T - 025 DE 2004.....	43
2.1. Introducción.....	43
2.2. Consideraciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la intervención judicial en las políticas públicas como expresión de la construcción armónica del Estado y la supremacía de la Constitución. ....	45
2.3. Caracterización del Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) como mecanismo de intervención estructural en las violaciones multidimensionales de las garantías constitucionales.	49
2.4. Las políticas públicas y sus aportes en la intervención a las insatisfacciones estructurales de los derechos: conceptos y distinciones. ....	53
2.5. Antecedentes fácticos de la Sentencia T - 025 de 2004: radiografía de una crisis estructural en el abordaje de la problemática del desplazamiento forzado por parte de los organismos intervinientes. ....	59

2.6. Variables jurídicamente relevantes en la jurisprudencia constitucional sobre la política pública del desplazamiento forzado y el surgimiento del diálogo interinstitucional a partir de la intervención judicial. ....	63
2.7. Disposiciones judiciales a partir de la Sentencia T - 025 de 2004 y sus respectivas evaluaciones en los avances técnicos, metodológicos y jurídicos en la vigencia de la política pública del desplazamiento forzado. ....	67
2.8. Extensión jurisprudencial de la Corte Constitucional en la intervención a las políticas públicas: otros casos estructurales de atención. ....	76
2.9. Conclusiones.....	78
3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EL CONTROL JUDICIAL Y LA LEGITIMACIÓN DE LOS JUECES: ELEMENTOS ESENCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y LA VIGENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO. ....	80
3.1. Introducción.....	80
3.2. La justiciabilidad y vigencia de los derechos en el Estado: avances y retos en el caso del desplazamiento forzado. ....	83
3.3. La intervención del juez constitucional en las políticas: discusiones sobre su legitimación y el ejercicio del control judicial. ....	87
3.4. La justicia dialógica como elemento central en la construcción del Estado. ....	91
3.5. El constitucionalismo dialógico como herramienta para solucionar los casos complejos a partir de la cooperación interinstitucional. ....	95
3.6. El fortalecimiento del escenario democrático a partir de la colaboración armónica entre los poderes públicos y la defensa de la institucionalidad desde el control ciudadano. ....	103
3.7. Conclusiones.....	109
4. CONCLUSIONES .....	113
5. RECOMENDACIONES.....	118
6. LISTA DE REFERENCIAS.....	120

## RESUMEN

En el presente trabajo investigativo se desarrolló, a partir de diversas variables teóricas y temáticas, el origen y estructura de la problemática del desplazamiento forzado y su respectivo tratamiento a partir de los instrumentos legales y metodológicos creados por la Ley 387 de 1997. Así mismo, las condiciones de insatisfacción permanentes que se convirtieron en un factor de movilización jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional con relación a la intervención a las políticas públicas y la legitimación de este ejercicio jurisdiccional a luz de los valores y principios democráticos. Y, por último, se evidenció como la intervención judicial es un escenario predilecto para la construcción de canales de diálogo institucional entre los poderes públicos para la solución de casos complejos y la apropiación de las garantías constitucionales dispuestas en el actuar del Estado.

**Palabras clave:** Desplazamiento Forzado, Políticas Públicas, Intervención Judicial, Jurisprudencia Constitucional y Justicia Dialógica.

## **ABSTRACT**

In the present investigative work, the origin and structure of the forced displacement problema and its respective treatment were developed based on various theoretical and thematic variables, based on the legal and methodological instruments created by Law 387 of 1997. Likewise, the permanent conditions of dissatisfaction became a factor of jurisprudential mobilization by the Constitutional Court concerning the intervention in public policies and the legitimacy of this jurisdictional exercise in light of democratic values and principles. Finally, it was evidenced how judicial intervention is a favorite scenario for the construction of institutional dialogue channels between public powers for the solution of complex cases and the appropriation of the constitutional guarantees provided in the State's actions.

**Keywords:** Forced Displacement, Public Policies, Judicial Intervention, Constitutional Jurisprudence and Dialogical Justice.

## INTRODUCCIÓN

La vigencia de los derechos fundamentales en la génesis de las actuaciones de las instituciones públicas, como máxima representación del Estado, es una constante preocupación en el desarrollo y materialización de los fines esenciales incluidos en el texto constitucional y se hace necesaria una revisión por parte de todo el conglomerado social en factores determinantes como la progresividad de las garantías constitucionales, el impacto de las políticas públicas para la superación de necesidades estructurales y el entendimiento en la recolección de esfuerzos para la solución definitiva de los problemas sociales, económicos, jurídicos o políticos que sobrellevan, históricamente, algunos sectores o movimientos sociales.

En sociedades como la nuestra, el cumplimiento de las prerrogativas constitucionales se concentra en un segundo plano, en particular, por la necesidad imperiosa que requieren los ciudadanos para la justiciabilidad de sus derechos por medio de los mecanismos constitucionales dispuestos para tal fin. De acuerdo a lo anterior, el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos, a través de planes y programas que considere pertinentes para su materialización, donde no solamente haya la creación de los anteriores mecanismos o el destino de las partidas presupuestarias para su financiación, sino que sea la oportunidad creada para que, los derechos fundamentales, y también económicos, sociales y culturales, sean realmente masificados dentro de la misma sociedad.

Pero a la par de esa preocupación por las actividades que debe realizar el Estado o sus instituciones, surgen algunos escenarios que son importantes a la hora de determinar las acciones que se deben seguir con el objetivo de alivianar las consecuencias que el plano material y eficaz de los derechos y son determinantes para la doctrina constitucional. Por lo anterior, se pueden relacionar que para los Tribunales Constitucionales es de vital importancia el desarrollo de las siguientes aristas para el correcto cumplimiento de los principios y valores contenidos en la constitución: i) en las sentencias judiciales se exhorta, a modo particular o general, según sea el caso, la protección y garantía de un derecho que se encuentre vulnerado. En muchos de estos casos, son resultados del ejercicio de la acción de tutela, que en el acto práctico, necesita de una respuesta oportuna y razonable y eso incluye, el destino final de una partida presupuestaria; ii) cuando se habla de derechos colectivos, la mayoría de las decisiones son diferidas en el tiempo, razón que

no da pie a que la inversión económica en la reparación de un daño o la vulneración de una garantía, no se vaya a cumplir, por el contrario, en la mayoría de estos hechos se deben emprender la formulación y ejecución de políticas públicas para que de manera focalizada, solucione los sucesos fácticos que generan o refuerzan el desconocimiento de los derechos; iii) cuando se requiere la creación, reforma o adición de una norma, implica entonces, el diseño y andamiaje de nuevos procesos que generen como producto final ese paquete normativo.

Todos estos elementos se pueden enlazar a la problemática del desplazamiento forzado y a sus mecanismos en la vulneración de las garantías constitucionales. Desde la propagación del conflicto armado interno, el Estado colombiano identificó que la envergadura del desplazamiento era el mecanismo de guerra con más población afectada, de manera que, si no se creaban los mecanismos legales y metodológicos para atender a estas comunidades, el impacto en la regresión de los derechos iba a desbordar cualquier capacidad estatal para su respuesta. Aún con todas las herramientas de atención, el ejercicio masivo y prolongado de la acción de tutela para acceder en plenitud a una atención integral, llamó la atención de los jueces y se estableció la necesidad de realizar una intervención a las políticas públicas destinadas a la atención de la problemática.

Ahora bien, con la tarea necesaria de encarar las acciones que de manera orgánica le corresponden a los poderes públicos, esto es, si se quiere, la promulgación de leyes para la superación de un vacío normativo en el tratamiento de una problemática, la promoción y creación de políticas, planes y programas que de manera efectiva traduzcan y materialicen lo dispuesto en la norma o el control judicial en el plano del cumplimiento de los derechos que por obligación constitucional o convencional le atañen a todo el aparato público que compone en Estado en cualquiera de sus niveles. De esta manera, el poder legislativo, ejecutivo y judicial, respectivamente, tendrán las razones necesarias para atender las demandas sociales que requieren de una atención focalizada y concreta con la finalidad de que haya una observancia plena de la reivindicación de los derechos fundamentales y el propósito de firme e ineludible de contrarrestar, todas las acciones que de manera sistemática ocasionan el desconocimiento multidimensional de los mismos. Se trata, en otro sentido, de reconocer las dinámicas propias de las condiciones que generan dicha ignominia a partir, por ejemplo, de factores como la violencia, la opresión o la falta de presencia estatal por medio de las instituciones encargadas de asistir dichos fenómenos.



El desarrollo de esta tesis supone un reto mayor derivado del desempeño de las facultades misionales y funcionales por parte del poder judicial en la tarea de la adopción de más y mejores elementos teóricos, jurídicos, políticos o económicos al analizar el impacto de la actuación del Estado y su intervención en la solución de los casos de mayor complejidad. Este cometido es una piedra angular en la traducción de los fines esenciales del Estado, por tanto, la justicia se entiende con un agente controlador o supervisor de las diligencias de las autoridades en la consecución de lo dispuesto en la norma o, en su defecto, en la constatación por medio del ejercicio de los mecanismos constitucionales promovidos por los ciudadanos ante la omisión en la atención urgente y manifiesta de una necesidad estructural. Pero no solo es una remisión a ese carácter de control, sino que también los jueces constitucionales están migrando a las consideraciones más puntuales con relación a las modulaciones de las políticas públicas y la elaboración de estándares de evaluación y seguimiento a las órdenes impartidas.

A raíz de este ejercicio de estructuración de los mecanismos de seguimiento, se abre la puerta para la implementación de los canales de diálogo institucional con el fin de canalizar de mejor forma las soluciones que se requieren en diversos frentes; es también una buena oportunidad para que el trabajo articulado entre los poderes públicos, sociedad civil, movimientos sociales, organizaciones internacionales, academia y organizaciones no gubernamentales, colaboren de manera armónica, de manera que, las soluciones propuestas tengan un impacto positivo en el campo de acción y, por demás, sea un robustecimiento de los índices de la democracia como el canal predilecto para su trámite y gestión.

# **1. EL CONFLICTO ARMADO COLOMBIANO COMO ESCENARIO DE VULNERACIÓN SISTÉMICA Y MULTIDIMENSIONAL DE DERECHOS: SU NATURALEZA, CONCEPTUALIZACIÓN Y DISPOSICIONES NORMATIVAS.**

## **1.1. Introducción.**

Históricamente el conflicto armado interno ha puesto en marcha mecanismos de violación masiva y dimensional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario con el único fin de la victoria que, en el cualquier escenario de guerra y confrontación, es casi natural. Uno de esos mecanismos, es el desplazamiento forzado de personas que se encuentran en zonas geográficas estratégicas para la materialización de las confrontaciones; su importancia reviste un gran atractivo por índole económica, ambiental y natural o localización y conectividad. En la mayoría de estas zonas impera una ausencia de la institucionalidad del Estado y con ello, como es casi obvio, los grupos armados al margen de la ley se consolidan como autoridades revestidas de alguna legitimidad. Esos hechos se agudizaron en los años 80 y 90 con el auge de fenómenos como el narcotráfico (Duncan, 2010), que trajo consigo, una contienda de grande aliento entre las fuerzas del Estado y los insurgentes, esencialmente por el tráfico de narcóticos, las grandes extensiones de tierra sembradas con ellos y rutas que son determinantes para el envío de estas sustancias hacia otras regiones del país o a nivel global.

Este contexto empezó una mínima diferenciación y mutación con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991. En ese entonces, este tratado normativo se erigía como una gran oportunidad para que las instituciones del Estado y sus organismos representantes, hicieran una presencia más amplia y robusta en los lugares que con antelación habían soportado todas las dinámicas propias del conflicto armado. Así mismo, uno de los objetivos centrales del proceso constituyente, era por demás, una verdadera relevancia y promoción de un compilado de derechos fundamentales, con instrumentos propios para su defensa y justiciabilidad (Garay, 1999), que tuviese una gran envergadura en las poblaciones vastamente afectadas, violentadas y discriminadas. Bajo ese entendido y, con la necesidad de que esa población víctima de desplazamiento armado comprendiese una mayor atención, protección y consolidación de la prevención de este fenómeno en el país, se expide la Ley 387 de 1997.

En este desarrollo normativo se despliegan una serie de conceptos, principios y objetivos que tienen por fin, la protección y estabilización de las acciones que condujeron a la violación de los derechos fundamentales y, particularmente, la cesación de las condiciones de desplazamiento forzado y las herramientas y fondos para su realización. A partir de estas acciones, se entendería que la realidad fáctica de este problema mejoraría y mostraría unos escenarios más favorables. Pero, en síntesis, todos los patrones enquistados en las movilizaciones discriminatorias y desconocedoras, siguieron existiendo a través del tiempo y en la puesta en marcha de dicha ley. Se puede interpretar entonces, que desde la promulgación y sanción de Ley 387 de 1997 se propuso el debate focalizado de amparo hacia la población desplazada y, por consiguiente, la expedición e incorporación en otros cuerpos normativos de las variables que influyen en el tratamiento de esta particular situación. En esta instancia se puede relacionar también la amplia adopción en el Plan Nacional de Desarrollo 2003 - 2006, reglamentado mediante la Ley 812 de 2003. En la descripción de los principios rectores de este plan y, enmarcado específicamente en la construcción de la equidad social, se expresan y extienden unas consideraciones principales que buscan el restablecimiento de derechos a través de planes de inversión tendientes, por ejemplo, a la titularización de tierras, subsidios de vivienda y apalancamiento de proyectos productivos que generen desarrollo económico y social en estas comunidades por medio de préstamos estatales.

Pero es a partir de la Sentencia T - 025 de 2004 desde donde se puede realizar una lectura más aproximada, clara y concisa de las problemáticas que se ciernen en el cumplimiento de la ley y de lo sancionado en los anteriores preceptos legales. En esta providencia, la Corte Constitucional señala que:

El patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela.

En ese entendido y bajo el razonamiento que la velocidad en la multiplicidad de casos de vulneración de derechos, siempre bajo mecanismos de presión e indefensión, todas las garantías constitucionales deben ser protegidas debido a las circunstancias especiales de debilidad y,

particularmente deben recibir una atención prioritaria por parte del Estado, desde la génesis de sus acciones o si se configura una omisión, será a través de sentencias judiciales.

Este bosquejo amplio y general lleva también a dialogar con otro hecho más reciente y que sienta un precedente de suma importancia en la discusión: el acuerdo para el fin del conflicto armado. En el seno de la negociación del mismo, se incluyeron de manera particular dos elementos estructurales que permiten la dejación de esta práctica. En un primer lugar, se habla de una priorización en los planes y programas en virtud del acuerdo, con el fin de que las poblaciones, comunidades y territorios que a través de décadas sobrellevaron estos usos, tengan una mayor atención y enfoque que conduzca a la reparación integral (González, 2001) de sus derechos y el favorecimiento a sus condiciones iniciales. En segundo lugar, desarrolla el carácter de restablecimiento y restitución, en un sentido material y simbólico; tiene por objeto la reversión de los efectos del conflicto en zonas particulares y que aquellas acreditadas como víctimas pueden acceder de manera libre y voluntaria a los programas de restitución de tierras y el retorno gradual y progresivo de hombres, mujeres y niños a sus lugares de origen. Estos componentes hacen parte del punto cinco del acuerdo denominado “*Acuerdo sobre las víctimas del conflicto*” y recoge en un sentido de integralidad unos preceptos para el desescalamiento de la confrontación y el respeto por los derechos humanos y fundamentales.

Como puede evidenciarse pues, los hechos jurídicos y fácticos suponen un debate amplio a través de las decisiones establecidas en el tiempo, que permiten influir en la solución definitiva de la problemática, convocando desde todas las instancias, a los sujetos activos y pasivos, con el único fin de recuperar la vigencia de los derechos de las víctimas.

## **1.2. Delimitación del conflicto armado como escenario de materialización de la violación multidimensional de los derechos.**

Los antecedentes históricos del conflicto armado colombiano se remontan seis décadas atrás (Pécaut, 2006). Aquellas dinámicas de la guerra se auspiciaron por factores arraigados a las grandes desigualdades frente al acceso de la tierra, los limitados escenarios para la participación política y la defensa de postulados ideológicos y, un clima exasperado por la violencia bipartidista (Vargas, 2001), consolidaron la confrontación armada entre grupos al margen de la ley y la fuerza

legítima del Estado, buscando un método que permitiese abrir espacios para la justificación de la transformación que requería en ese entonces la sociedad colombiana. Al margen de estos hechos, también es importante mencionar otros escenarios históricos que conllevaron a la aparición de las guerrillas como expresión de la insatisfacción con el control político de la Nación de antaño. Estos hechos se pueden relacionar cronológicamente así: i) existe una gran relación entre el inicio de las guerrillas y el conflicto armado con las dinámicas políticas de la época de los años 50 y 60, específicamente con la institucionalización de la hegemonía del partido conservador y liberal; sus agendas continuistas acentuaban aún más las razones de índole económica y social que incrementan la sublevación de la sociedad, lo que significaba, por demás, la consolidación del período de violencia partidista; ii) con la profundización de este periodo de violencia política, se agudizaron también, las variables de representación popular y democrática con la entrada en vigencia del Frente Nacional, y especialmente lo que representó en la alternancia en el poder y la ignominia de las demás fuerzas de participación política; iii) la capacidad de acción de las fuerzas y la institucionalidad del Estado se vio aminorada con el surgimiento de las guerrillas contemporáneas como expresión materializante de los malestares en las esferas de representación civil y política, así como también, el recrudecimiento de las brechas entre las diversas clases, la consolidación de una administración del país desde una visión elitista y centralista, la monopolización de la tenencia de la tierra y la poca participación de los grupos de minorías en la toma de decisiones de políticas nacionales; iv) todas estas circunstancias recogen las insatisfacciones que siempre han estado presentes en la vida nacional y como consecuencia de ello, la vía armada era vista como la única variable para conseguir algún asomo de legitimidad frente a los gobiernos de turno, la comunidad internacional y la sociedad en general.

Todas estas variables decisivas se vieron impulsadas años más tarde, con la aparición de fenómenos como el narcotráfico, el terrorismo urbano, la entrada en vigencia de nuevas vertientes y partidos políticos, que generaron una mutación de las hostilidades, enfrentamientos, legitimidades y métodos.

Esas causas que fueron un insumo importante para la masificación del conflicto armado en todo el territorio nacional tienen una génesis particular. El tratamiento del factor agrario es quizás el punto de partida referente en el entendimiento del surgimiento del conflicto. Estas discusiones han estado centradas en determinar cómo el acceso a la tierra, la disposición de bienes baldíos y la

explotación económica de los mismos, crearon un clima de inconformidades en las comunidades campesinas, razón por la cual, se llega a la conformación de guerrillas (Reyes, 2009). En ese sentido y, partiendo desde el estudio realizado por el Centro Nacional de Memoria Histórica titula Tierras, balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico, su autor Alejandro Reyes asegura que

En la historia agraria, los conflictos de ocupación y apropiación territorial han sido expresión de la estructura social (...) al aludir a la posición dominante de pequeñas castas que fundaron su riqueza y poder en la acumulación de tierras, al estilo del feudalismo europeo heredado de la Colonia, y la conformación de poderes regionales basados en relaciones clientelistas con los campesinos y pobladores urbanos para legitimarse localmente y frente a los poderes centrales (p.10).

De esta manera y teniendo en marcha unas redes clientelares por parte de los grandes tenedores de la tierra y pequeños campesinos que de alguna manera eran sometidos a acciones de presión, explotación y nulo reconocimiento económico por su labor, se agudizaron las condiciones gestantes del conflicto. Bajo ese precepto, el problema de los derechos de la propiedad rural fue una parte importante de los conflictos armados, siempre en dos vertientes, por un lado, el acceso pleno a la justicia distributiva y, por otro, la utilización de estos bienes como apalancamiento de proyectos productivos.

Así pues, con la utilización de diversas formas de lucha que permitieran su consolidación, crecimiento y financiación, los grupos armados se veían realmente superiores al Estado, teniendo en cuenta que los acontecimientos locales eran un reflejo, también, de la efervescencia del escenario global. En tal vía, la violencia colombiana responde necesariamente a unas dinámicas locales con la combinación de métodos, formas y contradicciones de origen internacional, arraigadas, por demás, a problemas y tensiones estructurales de origen económico, social y político. En tal sentido, asegura González (2013)

Esas interacciones varían en el tiempo, desde el momento fundacional de las guerrillas en los años sesenta hasta el momento actual de repliegue hacia zonas periféricas y fronterizas, pasando por su momento expansivo en los años ochenta y la confrontación con grupos

paramilitares, junto con las relaciones complejas de todos los grupos enfrentados con las economías ilegales (p.34).

Es pertinente entonces, realizar un análisis transversal sobre las formas de lucha y las dimensiones que están inmersas en las confrontaciones armadas. Si bien es importante reconocer el factor agrario como el gran fenómeno de gestación del conflicto (Rodríguez, 2010), evidenciado con antelación, para que el panorama sea más claro, por ejemplo, es indispensable delimitar los espectros conflictuales y de materialización. Es indudable que aún persisten en los discursos retóricos relacionados con los mismos, la eliminación del adversario como único fin del escenario de guerra; pero su profundidad está arraigada en otros escenarios.

En un primer momento es conveniente identificar la dimensión del conflicto y sus particularidades. En esta variable se erigen como características esenciales dos factores, a saber: las condiciones sociales y la violencia (Bello, 2003). Ciertamente y, como se ha dicho con anterioridad, las insatisfechas particularidades sociales del país de antaño, provocaron la sublevación como síntoma del inconformismo y, la organización a través de comunidades y grupos campesinos, que más adelante, migraron a grupos armados. Esa fue la primera expresión de la dimensión del conflicto, en ese sentido Vargas (2001) asegura que

Los conflictos, como espacio normal de divergencia social, con mucha frecuencia tienden a desplazarse a esa dimensión contradictoria en que la única posibilidad de resolución pasa por el recurso de la violencia y la eliminación o imposición sobre el otro. Por ello, la relación, en nuestro medio, entre conflicto y violencia se hace estrecha y conlleva una mirada conjunta (p.55).

Bajo esa visión, es fundamental entender que las dinámicas propias de los elementos subjetivos del conflicto armado, se consolidaron también como un fenómeno, esencialmente asociado a la cultura y que tendieron a agudizar todos los frentes de hostilidades. Para comprender mejor esta condición histórica de la dimensión del conflicto, es necesario acudir a un relacionamiento de hechos que consolidaron estas prácticas. Una primera variable puede situarse en la conducción que se dio entre la cultura política del momento y la violencia. En este suceso fueron determinantes las causas ideológicas que están inmersas en las doctrinas de las corrientes partidistas, así como también, elementos propios de la elocuencia política, que condujeron al desconocimiento y la

ilegitimidad del contrincante y sus causas y luchas. Así pues, se fue afianzando y normalizando un orden, que de manera represiva y autoritaria, se disponía a implantar una sola lectura válida del momento histórico, político y social y que, el Estado, como agente interventor, agudizó debido a “la parcialidad de las instituciones estatales en los diversos conflictos contra los intereses de sectores sociales subordinados, esto lo ayudó a deslegitimar (...) y sincrónicamente se convirtió en elemento de legitimación de los actores que lo confrontan” (Vargas, 2001, p. 58). Una segunda variable es la correlación que subsiste entre las condiciones económicas de las regiones y su exclusión del centralismo en la administración. Este escenario no solo tiene una radiografía décadas atrás, sino que, en la actualidad, resulta de suma importancia debido a que se ha perpetrado como un reclamo cotidiano de las regiones alejadas de las grandes urbes, que han soportado, por algún medio o mecanismo, la ausencia del Estado y su institucionalidad. En relación con la masificación del conflicto armado, las exclusiones regionales, bajo la estructura de desarrollo tradicional, han fortalecido la negativa en el acceso a la participación en cualquier orden, negando, por ejemplo, las posibilidades de financiación económica que permita el desarrollo de actividades productivas o, también, la participación en la toma de decisiones políticas y administrativas (Dávila, 1998). Todas estas acciones representan la limitación del ejercicio ciudadano en una esfera democrática, que, por demás, restringe la posibilidad y vigencia de los derechos, y que

(...) permite entender por qué los conflictos sociales (campesinos, obreros, étnicos, estudiantiles, de pobladores), como espacio normal de divergencia social, con mucha frecuencia en Colombia se desvían a esa dimensión contradictoria en que la única posibilidad de resolución pasa por el recurso de la violencia y la eliminación o imposición sobre el otro (Vargas, 2001, p. 60).

Una última variable que caracteriza la dimensión del conflicto y la violencia, es la que se encuentra anclada a la legitimación de los actores y las ideologías. En este punto, y cómo se relaciona con anterioridad, los idearios políticos y la construcción de los partidos fueron determinantes para el desplazamiento de sectores que no se veían realmente representados por sus doctrinas y especialmente, por los proyectos nacionales que impulsaron con el fin de su adopción por parte del Gobierno Nacional. Es por esto, que los académicos conocedores del conflicto han denominado al mismo como de origen político, situación que dio origen a que “(...) los actores político-militares pudieran confrontar al Estado o al régimen político, influenciar sus políticas



públicas e hipotéticamente reemplazarlo. Estas organizaciones inicialmente estaban orientadas por determinadas ideologías políticas que se constituían en paradigmas y referentes de su acción” (Vargas, 2001, p. 62).

En un segundo momento es pertinente relacionar la dimensión de la materialización de los modos del conflicto (Alviar, 2016). En este apartado, entre otros, se ubican además de las formas de presión social para la legitimación de las acciones, también, la confrontación directa. El mapa de los actores que se relacionan en los altos niveles de enfrentamiento, tienen un punto en común sobre las actuaciones que están implícitas en las construcciones de la escalada de la violencia, esto significa, razonablemente, que las fuerzas legales del Estado y los grupos al margen de la ley como guerrillas y paramilitares, a través de los años perfeccionaron sus mecanismos de ataques en contra de los adversarios o la sociedad civil. Esto permitió entonces, un recrudecimiento de los índices de severidad de la disputa, representados por lo general, en altas cifras de masacres, desplazamiento, secuestros, entre otros. Esa espiral de violencia es la traducción fehaciente de la dimensión que se asoció con antelación, en particular, porque desde diversas ópticas, todos los bandos que tienen un rol en esta situación, no satisfacían sus aspiraciones de manera absoluta. Así mismo, también está inmersa una lectura histórica de los enfrentamientos propios de las discusiones de antaño, arraigadas, sobre todo, a la situación que dio origen. Al respecto, Ruiz Restrepo (2005) asegura que

(...) cada parte identifica a la otra como una amenaza, sus propuestas son deformadas y mal interpretadas, se multiplican los temas de discusión y se enfrentan en viejos enfrentamientos, luego, las construcciones de cada uno se hacen más rígidas e impenetrables, eliminando así de manera paulatina toda posibilidad de comunicación e interrelación y terminan las partes por considerarse mutuamente como el enemigo, tornando el problema en un asunto personal (p.8).

Las cifras dan cuenta de los incrementos desmesurados en el empleo de los diversos métodos de la guerra. Según los datos del Grupo de Memoria Histórica, entre 1996 y el 2002 se produjo el mayor número de casos: 1 089 masacres con 6 569 víctimas, lo que equivale a un 55% de las masacres de todo el periodo examinado por el GMH, de 1980 a 2012. Pero no solo se debe referenciar a las masacres como el único móvil de la violación de los derechos de las víctimas. Otro fenómeno de gran magnitud es el secuestro de civiles y militares, como modo de presión en

dos vías: la negociación de una posible salida al conflicto o la financiación de sus acciones con la implementación de las extorsiones económicas. Según la firma Cifras y Conceptos, desde el año 1970 al 2010, se estiman en 2163 los secuestrados, teniendo como punto máximo, el tiempo transcurrido entre el año 2000 y 2003. Actualmente, en el marco del pos acuerdo del fin del conflicto armado con la guerrilla, se ha consolidado una baja sustancial en los índices del secuestro, tasado para el año 2019 en 117 casos, según el Ministerio de Defensa Nacional. Ahora bien, todos estos instrumentos de violación directa del ordenamiento jurídico local e internacional, han repercutido de manera directa y negativa, en la consolidación de un proyecto que busque la implementación de una paz estable y duradera, debido en gran medida, a la utilización, aún en nuestros tiempos, de los mismos. Por relaciones teóricas, el mecanismo de materialización del conflicto que más impacto ha tenido en el territorio local, es el desplazamiento forzado, manifestación que se profundizará.

### **1.3. El desplazamiento forzado como mecanismo de guerra: una confrontación de conceptos, instrumentos y mecanismos de reparación desde el derecho internacional y doméstico.**

El desplazamiento forzado es una variable que ha marcado un importante interés en las vivencias propias del conflicto armado interno (Díaz, 2002). A través de la consumación de esta práctica, las personas que están en franca disminución frente al poder de los ilegales, sobrellevan una serie de violaciones tanto a los derechos humanos como al derecho internacional humanitario, toda vez que, son obligadas a abandonar sus lugares de origen con el fin de una ocupación o tenencia ilegal de la tierra para ser explotada económicamente. Este mismo, se ha convertido en un fenómeno que lleva inmerso diversas causas y circunstancias que afectan de manera directa a la población civil. Para tener una mejor aproximación teórica y conceptual a esta problemática, se dispondrán para su desarrollo los escenarios normativos propios del derecho internacional y local, lo que permitirá tener una mejor lectura de las delimitaciones y características.

Iniciando desde las concepciones y tratamientos del derecho internacional, es importante reconocer que Colombia, en su calidad de Estado soberano, firmó y ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos el mismo año de su promulgación, es decir, en 1969; adicionalmente, depositó el instrumento de ratificación en 1973 y aceptó expresamente la

competencia contenciosa de la Corte en el año 1985. Estas acciones están regidas no sólo por el compromiso y responsabilidad internacional, sino que también, se hallan mediados por los principios de buena fe, obligatoriedad y no oposición de reglas de derecho interno contemplados en el derecho de los tratados (Convención de Viena de 1969), y de *pacta sunt servanda*. El Estado colombiano se sujetó a la observancia y cumplimiento de las reglas que en materia de derechos humanos contienen los tratados firmados, pero, además, de las sub-reglas que surjan del sentido que sea dado a los mismos por el Tribunal encargado de su interpretación, es decir, por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En virtud de los deberes convencionales y de la aceptación de la competencia contenciosa de las Cortes Internacionales, surgen teorías jurídicas respecto a la relación existente entre los tratados internacionales y el sistema jurídico interno de los países. Así, se ha dado lugar a las discusiones en torno a las teorías monista, dualista, de la internacionalización del derecho constitucional y de la constitucionalización del derecho internacional, entre otras, que pretenden ubicar en un lugar específico de los ordenamientos locales, a los tratados y convenios internacionales para que interactúen con las normas del derecho interno.

En Colombia, por virtud de la teoría del Bloque de Constitucionalidad desarrollada por la Corte de cierre constitucional en consonancia con el artículo 93 superior, los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos prevalecen en el orden interno. Este fenómeno jurídico, aunado a la categoría desarrollada por la Corte Interamericana, denominada “Control de Convencionalidad”, implica para los Estados Partes del Sistema el cumplimiento no solo de los preceptos normativos que emanan de los tratados directamente como fuente de derecho internacional, sino que traen consigo el imperativo de acoger, acatar e implementar en los ordenamientos internos las interpretaciones (sub-reglas) que deriva la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las decisiones jurisdiccionales que profiere. Dicho de otra manera, a Colombia en cabeza de todas sus autoridades le asiste la obligación internacional de aceptar, observar e implementar las decisiones jurisdiccionales que desarrollan el contenido jurídico de los derechos enunciados en los distintos instrumentos que hacen parte del *corpus iuris* Interamericano y si le es contrario adecuar el sistema jurídico interno a estos preceptos.

Esa adecuación del sistema internacional y su sintonía con el derecho doméstico resulta necesaria no solo por la protección y acatamiento de las disposiciones consignadas en ambas, sino

que también, es imperativo articular de acuerdo a los tratados, un ejercicio amplio, sólido y masivo de los derechos y libertades. Si lo anterior no ocurre, el Estado desconoce de manera flagrante las normas de carácter legal, constitucional o convencional (Vargas, 2010), que anticipadamente se compromete a adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de la Convención, siguiendo un paquete de medidas legislativas necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades. Significa que, la Corte IDH, en los casos en que el sistema jurídico interno de un estado parte, para este caso el Estado Colombiano, a través de cualquier norma jurídica verbigracia: Constitución, ley, actos administrativos, jurisprudencia, resulte incompatible con la Convención, tiene la obligación de derogar o implicar estas últimas, en garantía de la supremacía de la misma.

Pero la importancia de este escenario externo no solo radica en la obligatoriedad de cumplimiento de las disposiciones internacionales y el reconocimiento de la competencia de los organismos que hacen parte del Sistema Interamericano (Salvioli, 2020), es importante señalar los tópicos que representan la esencia de las decisiones jurisdiccionales de orden internacional y que son un insumo fidedigno en la discusión del conflicto armado y su incidencia en la construcción social y jurídica. La Corte Interamericana ha desarrollado el concepto de reparación integral como mecanismo modulador y dignificador de los individuos que han sido afectados por las dinámicas surgidas de la guerra y la confrontación armada. En tal sentido, el derecho a la reparación integral es entendido por la Corte IDH como las acciones afirmativas que permitan resarcir daños por medio de actos simbólicos que conlleven a alimentar el capital humano de la persona afectada. Esto debe ser entendido, como la afectación indirecta en las relaciones humanas y que significa la violación directa de los derechos consagrados en la carta política. Así mismo, estas afectaciones responden a las manifestaciones de un individuo o la sociedad y la demostración de un poder superior y equiparable a los hechos cometidos; Rousset (2013) afirma en su escrito El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que:

Aun cuando la víctima sí se sintiera resarcida por la indemnización, está grave tipología de violación a los derechos humanos trasciende a la víctima y repercute en el complejo social en el que se inmersa. Las sentencias de la Corte IDH, como así también las medidas de reparación que se disponen en consecuencia, tienen la misma virtualidad.

Al mismo tiempo es de gran importancia determinar la doble naturaleza que tiene el principio de reparación integral, en el entendido que no solo es una figura jurídica de condición y/o esencia derecho, si no, derecho-deber (Vidal, 2007); esto porque consiste en una garantía para las víctimas en su búsqueda de justicia, con el cual se trata de poner a la persona que haya tenido que soportar la actuación violatoria de los derechos humanos en la misma condición en la que estaba antes de tener que soportar el injusto; y deber también, en la medida de la realización de actuaciones tendientes a realizar un Estado para ejecutar las reparaciones emanadas de una sentencia, para que con ello se haga realidad dicha reparación. Por todo lo anteriormente dicho se puede colegir que en un primer panorama las reparaciones que se ordenan a los Estados por regla general, es ese resarcimiento en el tendido clásico del derecho privado, que se describen en: daños materiales (daño emergente, lucro cesante) y daños inmateriales (daño moral) tipología de daños desarrollados en la jurisprudencia colombiana. Así mismo, se puede establecer en la jurisprudencia de la Corte IDH, aquellas distinciones entre indemnizaciones individuales y colectivas, estas entendidas no respecto de la cantidad de personas a quien se repara, sino a la naturaleza de los derechos, en donde se puede resarcir un derecho individual o colectivo. El desarrollo de este concepto lleva inmerso diversos mecanismos para que la materialización de dichas actuaciones sea efectiva y así reparar todas las esferas que resultaron lesionadas y vulneradas como efecto de la violación a disposición y garantía constitucional. En el escenario normativo se encuentran los siguientes criterios para ejecutar una reparación integral (*restitutio integrum*) que se determina como el género, en primera medida auspiciada por la Corte IDH y posteriormente adoptadas por el Consejo de Estado, las cuales son:

- I) Indemnización: constituye una compensación de manera tradicional, toda vez que se realiza una suma de dinero por los perjuicios causados, y además es el mecanismo más expedito y utilizado para reparar la violación acaecida por parte de los tribunales;
- II) Restitución: busca restablecer, siempre que sea posible, ha de devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos;
- III) Rehabilitación: es la atención integral y posterior a la violación que tiene como objetivo disminuir los efectos de las secuelas sufridas y esta busca la reivindicación por medio de atención médica y psicológica, así como los servicios jurídicos y sociales;

- IV) Satisfacción: son aquellas tareas que reparan el daño inmaterial y recoge medidas que pretenden devolver la integridad, dignidad y el buen nombre e imagen de la víctima;
- V) Verdad: que corresponde a conocer las razones derivadas de los hechos que causaron los daños y los móviles de las acciones que causaron la violación a los derechos humanos por parte del victimario y que esto genere el reconocimiento público de responsabilidad del Estado;
- VI) Garantías de no repetición: hace alusión a una serie de medidas que buscan que los hechos no sean repetitivos en el tiempo y por lo tanto es la obligación general de prevención de conductas de la misma naturaleza y que no se presenten unas sistemáticas prácticas violatorias de los derechos humanos. De esta manera, estos dispositivos de reparación representan una hoja de ruta que se hace necesaria utilizar con el fin de la protección prolongada y efectiva de los derechos de las comunidades que han soportado las acciones propias del conflicto armado y, también, como acciones indispensables en el sentido de responsabilidad internacional estatal.

Ahora bien, desde las organizaciones internacionales que estudian y realizan un seguimiento a esta problemática, se han dispuesto diferentes grupos de trabajo que buscan, en general, establecer las dinámicas propias de la vulneración de los derechos humanos y determinar si se da de manera integral la adopción por parte de los instrumentos legales de cada Estado, de las recomendaciones para evitar un mayor impacto de este fenómeno en las sociedades contemporáneas. Así las cosas, es pertinente iniciar este puente dialógico desde la concepción teórica, que da lugar a correlacionar la categoría de desplazamiento. La Agencia para los Refugiados de la Organización de las Naciones Unidas -ACNUR-, es el estamento que más ha trabajado en la protección y promoción de los derechos de las personas refugiadas a nivel global. Esta dependencia del sistema internacional, hace una diferenciación sobre las personas desplazadas y refugiadas. En varios escenarios, ambos son tomados como sinónimos, situación que dista de verdad, pues la mayor diferencia entre unos y otros, es que se conserva un mismo patrón de migración dentro de los territorios genuinos, pero los desplazados siguen estando dentro de su mismo Estado y los refugiados se ven obligados a cambiar de país por la gravedad de las presiones. Esta aclaración es necesaria y relevante, puesto que las variables de configuración de las violaciones de los derechos

de los individuos, son diferentes, aun sabiendo que inician bajo un mismo patrón violatorio: la exclusión territorial.

En tal sentido, haciendo estas claridades, se puede entonces establecer una noción teórica sobre el desplazamiento forzado. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos a través de la Corte IDH, ha recopilado información que permite establecer una conexión axiológica entre categoría, variables y resultados de este fenómeno. En su Cuadernillo de Jurisprudencia N° 3 del año 2020, dedicado exclusivamente a las personas en situación de desplazamiento, indica que por el mismo se entiende

(...) desplazados internos son las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos [...], y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (p.5).

A partir de este encuadre temático se pueden evidenciar las variables que constituyen esta práctica conflictual, muy recurrente en los conflictos aún existentes en el mundo y, que según la ACNUR hoy se estiman en 80 millones de personas afectadas, lo que equivale al 1% de la población global. En efecto, la primera variable que se asocia a la consumación de esta práctica es el fenómeno del conflicto o los hechos de inseguridad; la vivencia territorial y personal de las víctimas de esta situación, dan cuenta que dichas acciones suceden siempre por los medios de fuerza y presión armada, esencialmente abruptas y sistemáticas. Una segunda variable se sitúa en el obligado éxodo de los lugares de origen y aquellos que son habituales de residencia; los individuos experimentan esta acción como medida urgente para la protección de la integridad personal y la vida, ante el inminente hecho violento que se materializa por parte de los armados si no se cumple determinada orden. La tercera y última variable de caracterización del desplazamiento forzado es la relacionada con la mutación local sin quebrantar los sitios limítrofes del territorio; el abandono de las actividades económicas, laborales y habituales por parte de los individuos, sufren una transgresión, que supone entonces, la movilización de la región, sin traspasar las fronteras legalmente reconocidas de su país de origen.

Son muchas las garantías constitucionales, legales y convencionales que se minimizan e ignoran en llevar a efecto este fenómeno. La violación continua y dimensional de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario, son consecuencia material y simbólica de la ignominia del goce y disfrute de aquellas prerrogativas legales (Meertens, 2000). El quiebre del orden jurídico sucede desde el momento mismo cuando se refrenda que solo se están desconociendo unos derechos. Establecer de forma general y global cuáles son los derechos que se desconocen es metodológicamente difícil. En primer lugar, porque las condiciones de los territorios son diferentes y los móviles utilizados para las presiones también; es distinto la materialización del hecho y la disuasión de los individuos, en un territorio rural o urbano. Así mismo, las acciones de amenaza por parte de los grupos ilegales suponen prácticas distintas, unas más cruentas que otras. Como consecuencia de esto, es necesario entender y relacionar que las actividades derivadas del desplazamiento forzado, lleva implícito conculcar una serie abierta de derechos esenciales, partiendo de la premisa de que, si uno es vulnerado, los demás también, por un efecto cascada.

Un censo recurrente se puede establecer que, a través de este uso, los derechos más comunes violentados por las diversas vías y mecanismos son: I) derecho a la vida digna, que constituye un pilar esencial de los derechos de toda persona, reconocido desde la Convención Americana de Derechos Humanos en el art. 4, sancionando que “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción” (1969, p.3); II) derecho a la seguridad y libertad personal, que en la práctica de las condiciones de reconocimiento y restablecimiento de los derechos, se erige como necesario que por parte del Estado se garantice el ejercicio de retorno o la vivencia de cualquier amparo constitucional; III) derecho a la circulación en los territorios, que la libertad de movilidad es un factor esencial en el goce del derecho al libre desarrollo de la personalidad y que solo con estricto apego a la ley, puede ser suspendido o restringido por cuestiones de origen penal o de seguridad en estados de excepción; IV) derecho a la administración de justicia, como instrumento de obligatoriedad que tiene todo Estado, en garantizar el acceso y garantía de los medios legales para la protección de los derechos esenciales y el funcionamiento ininterrumpido de los organismos impartidores de justicia; V) derecho a la personalidad jurídica, supone que desde el ejercicio los derechos humanos y fundamentales, toda la institucionalidad local y los sistemas internacionales de protección, deberán



abogar por el reconocimiento y vigencia de los atributos de la personalidad y de las sujeciones normativas.

Todos estos derechos, junto con otros como el derecho a la educación, salud, vivienda digna, acceso a la tierra, encuentran en los sistemas internacionales mecanismos para su protección, divulgación y promoción. Desde la Organización de las Naciones Unidas -ONU-, se han dispuesto desde dos de sus secciones, una estructura jerarquizada que revise con permanente disposición, el monitoreo de las relaciones fácticas, jurídicas y sociales de las personas víctimas del desplazamiento interno. La Oficina de los Derechos Humanos en cabeza de su alto comisionado y a través de su secretario (representante) para la población desplazada, tiene por objeto, con relación a estos hechos, las siguientes tareas:

- i) desarrollar un marco normativo (que tuvo como resultado los Principios Rectores de los desplazamientos internos); ii) desarrollar disposiciones institucionales para la respuesta internacional; iii) visitar países y dialogar con los gobiernos y con todos aquellos afectados por el fenómeno del desplazamiento; y iv) continuar el estudio del problema en todas sus facetas, tanto a nivel general como específico.

Así mismo, otra dependencia del sistema de las Naciones Unidas encargada de velar por la correcta vigencia de los derechos de las víctimas de este flagelo es la Agencia para los Refugiados -ACNUR-. Diferente desde el ámbito aplicativo y metodológico respecto a la anterior, esta sección se encarga principalmente de las acciones tendientes a la atención generalizada de las grandes situaciones masivas de desplazamiento interno; con la asistencia de su personal y la activación de diversas rutas de ayuda, su objetivo central gira en torno al asesoramiento de estructuración, ejecución y evaluación de las políticas públicas tendientes a mejorar, desde los diversos núcleos de impacto, los índices en la calidad de vida y erradicación de dichas prácticas.

Otros mecanismos internacionales de protección humanitaria y judicial tienen correspondencia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En este ámbito regional de defensa, desde las organizaciones que lo componen, específicamente la Comisión y Corte, se tienen ciertas particularidades que son importante relacionar, para establecer la génesis de sus acciones en la protección de los derechos y la validez de la Convención Americana. En razón a esto, uno de los objetivos generales de la Comisión Interamericana, que encuentra su sustento en su origen, será

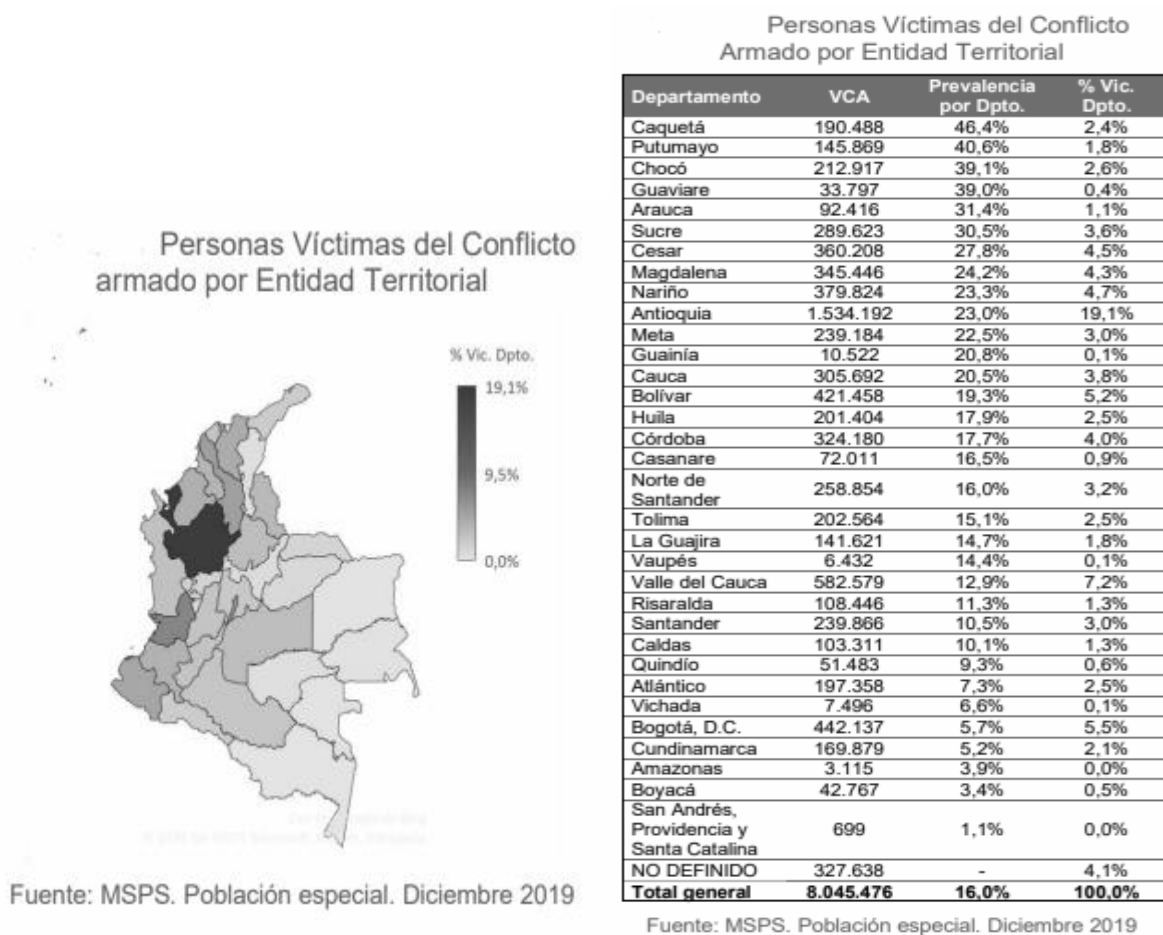
conocer e indagar sobre peticiones que contengan denuncias respecto a posibles violaciones a los derechos dispuestos en el orden jurídico internacional, por parte de un Estado y que rompa todos los hechos del orden constitucional y convencional (Roa, 2011). Por su parte, el objetivo de la Corte será sancionar, de acuerdo a su carácter contencioso, las violaciones y desconocimientos de los preceptos dispuestos normativamente por parte de un Estado y que constituyen una disminución de las expectativas por parte de los individuos. Todas estas acciones son indispensables, si desde el escenario local no se responde de manera diligente y adecuada ante la alerta inminente del menoscabo de los derechos de los individuos susceptibles del desplazamiento forzado interno.

#### **1.4. Enfoques y caracterización de los diversos grupos poblacionales intervinientes de acuerdo a particularidades fácticas y geográficas.**

Toda la población víctima del desplazamiento forzado como traducción y reflejo del conflicto armado interno responde a ciertas particularidades, enmarcadas, por lo general, en unas variables que determinan, entre otros, los móviles de la violación de los derechos, el impacto socio-económico del desplazamiento, la respuesta institucional de emergencia y la posibilidad de encontrar oportunidades de reasentamiento. Estos factores son determinantes en relación a las condiciones inherentes de acuerdo a: i) género y edad; ii) ubicación geográfica del origen o de materialización de los hechos gravosos; iii) inmersión en comunidades protegidas constitucionalmente; iv) acceso a los sistemas de protección social.

Todos estos enfoques que se gestan en las relaciones entre variables generan unas razones esenciales en los mecanismos de atención, promoción, prevención y restitución en las condiciones iniciales, particularmente, si se tiene en cuenta que los hechos conducentes son mayormente heterogéneos en su aplicación. Esto significa entonces, que las dinámicas de las vulneraciones tienen diversidad de impacto y respuesta, respectivamente. En este sentido, es importante realizar una radiografía que permita constatar, por medio de elementos cuantitativos, de la realidad de estas condiciones y la manera en que permea todos los estamentos de la vida cotidiana de los individuos. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y del instrumento de investigación denominado Boletines poblacionales (2019), relaciona las cifras que pueden ilustrar de mejor manera la situación particular de estos grupos sociales. La síntesis de esta metodología muestra,

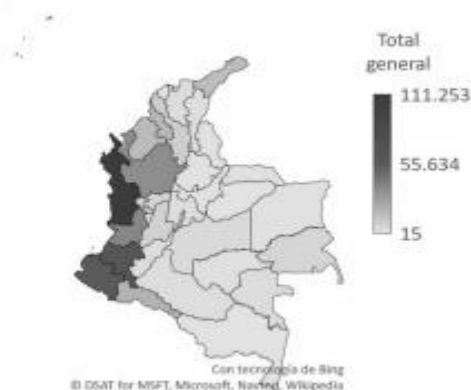
en términos generales, que la afectación en mayor escala se concentra en tres zonas particulares, a saber: i) en el suroriente, especialmente en los departamentos de Caquetá, Putumayo, Guaviare, Guainía, Meta y Vaupés; ii) en el occidente, específicamente todo el cordón del pacífico nariñense, caucano, chocono y el departamento de Antioquía; iii) la zona nororiental de territorio, comprendido entre los departamentos de Norte de Santander, Cesar, Magdalena, Arauca y Bolívar.



Ahora bien, es importante diagnosticar la situación de acuerdo a las variables que se mencionaron con antelación, especialmente por la presencia en estas zonas de referenciación de una heterogeneidad de comunidades que deben ser focalizadas por los instrumentos legales y metodológicos, con el fin de entender los escenarios de atención y apoyo que se deben poner en marcha para evitar los daños a los bienes tutelados por la ley. En un primer momento se puede mencionar, con base en los datos anteriores, la caracterización social por razones étnicas, en el territorio nacional; las personas víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica se concentran principalmente en los departamentos del pacífico, estos son: Chocó, Cauca, Nariño y Valle del

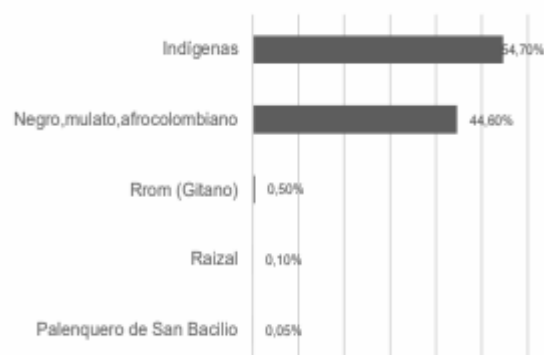
Cauca; son un atractivo para las dinámicas del conflicto, de manera particular, para las acciones del narcotráfico y las rutas de evacuación de los mismos. Las siguientes gráficas vislumbra la consolidación en porcentajes de esta variante:

Personas víctimas del conflicto armado con pertenencia étnica según Entidad Territorial



Fuente: MSPS. Población especial, RUAF. Diciembre 2019

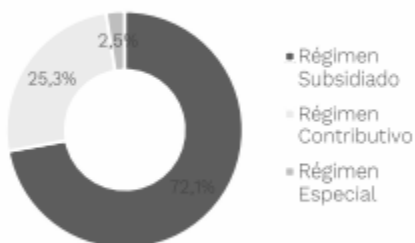
Personas víctimas del conflicto armado según Grupo Étnico



Fuente: MSPS. Población especial, RUAF. Diciembre 2019

En un segundo momento es necesario relacionar los factores que dejan entrever los índices de aseguramiento en los sistemas de protección y de seguridad social. Es significativo a razón de las acciones tendientes a la atención y priorización por parte de los organismos del Estado cuando se efectúa una materialización de cualquier fenómeno del conflicto armado, que represente una amenaza contra los derechos esenciales.

Personas Víctimas del Conflicto Armado según régimen de aseguramiento al SGSSS



Fuente: MSPS. Población especial, RUAF. Diciembre 2019

### **1.5.El desarrollo normativo para el tratamiento integral del desplazamiento forzado y los insumos para la política pública: el caso de la Ley 387 de 1997.**

En este orden de ideas, es importante establecer las disposiciones que desde la ley nacional se han desarrollado con el objetivo del tratamiento y el mejoramiento de esta situación estructural. Una delimitación conceptual más próxima a la caracterización de población desplazada por parte de la ley colombiana, es la empleada por parte de la Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. En su artículo primero sanciona que

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.

En un espectro más general, esta ley tiene por objeto, las acciones, mecanismos y proyectos que el Gobierno Nacional pondrá en marcha para el apoyo a la población desplazada. Entre otros, se coleccionarán esfuerzos para que el retorno gradual y masivo a las poblaciones de origen por parte de los individuos, sea una línea determinante en la estructuración de las políticas y programas institucionales venideros. Así mismo, hace una apuesta importante en tres vías: i) la estabilización de las condiciones socio-económicas de las víctimas a través de proyectos productivos y comunitarios que permitan la sostenibilidad financiera de las familias afectadas; ii) que se consoliden las acciones necesarias para garantizar el retorno a las zonas afectadas con mecanismos de disposición judicial que propenda por la seguridad personal y judicial; iii) establece los componentes técnicos y temáticos que acompañarán en su composición la política nacional de desplazados, en tanto que la prevención, atención humanitaria y retorno, serán los pilares esenciales que se deben relacionar en todas las estrategias de gestión pública e institucional.

Todas estas tareas deben materializarse con los elementos de composición y los diferentes grupos de trabajo que se enlazan con el nivel central de la administración nacional. Respecto a esto, el desarrollo normativo contempla y sanciona la creación de entidades con objetivos y tareas específicas, con el único fin de que, haya una cobertura general, progresiva y suficiente de las dinámicas que caracterizan estos hechos derivados del conflicto armado. El mecanismo marco que desarrolla todas las disposiciones de la ley es el Sistema Nacional de Atención Integrada para la Población Desplazada por la Violencia; su finalidad está arraigada a la atención integral de los individuos con especial énfasis en las capacidades del retorno y las medidas de reparación material y simbólica, y también, de encaminar las acciones necesarias para mitigar los efectos desde las distintas esferas intervinientes, con atención focalizada desde las entidades territoriales y una verdadera masificación de los Derechos Humanos y todo el andamiaje de tipo jurídico y metodológico que traen consigo el ordenamiento local y el sistema internacional de protección.

Ahora bien, de este plan hacen parte el Consejo Nacional para la Atención Integral y los Comités municipales y distritales para la Atención de la Población Desplazada, entendidos como los agentes que conducen y coordinan las estrategias y la materialización de los ejes transversales. En relación al primero, su objetivo general se centra en desempeñar las acciones propias de una instancia consultiva y programadora de las políticas que conduzcan a la satisfacción económica de los diversos programas y estrategias que hacen parte de la ley; del mismo modo, asumir las responsabilidades de administración y ejecución de todo el Sistema Nacional de Atención Integrada. Por su parte, los comités municipales, distritales y departamentales encuentran su asidero en la colaboración armónica con el Consejo Nacional, así como también, se centran en brindar un apoyo, gestión, articulación y coordinación más cercana al ciudadano, esto se traduce en una focalización territorial que propenda por una mirada más particular, en razón a las características de cada zona geográfica y las dinámicas que las caracterice.

Los anteriores estamentos son un factor esencial en el cumplimiento de los preceptos relacionados en la normativa, en particular porque se busca un impacto territorial a pequeña escala, donde exista un control y atención más pronta y eficaz. Ahora bien, es importante señalar que este sistema no actúa de manera simple a través de los componentes antes relacionados, sino que también, se estructuraron unas estrategias marco y unos ejes centrales para, en definitiva, poder solucionar los indicadores del impacto del desplazamiento forzado como traducción mecánica del

conflicto armado interno. En primer lugar se pueden enmarcar y relacionar como estrategias marco aquellas que están destinadas de manera general, al diseño, financiación y consolidación de las políticas públicas encaminadas a satisfacer los hechos gravosos y que requieren de mecanismos de reparación y atención por parte del Estado; así también, de gestionar a nivel central y territorial, la articulación entre diversas entidades, instituciones y organismos, con el fin de que a través de los aportes especializados de cada área se logre una cobertura amplia de todos los tópicos del plan de trabajo. Estas estrategias se componen así

<b>Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</b>			
<i>Estrategia</i>	<i>Objeto</i>	<i>Funciones</i>	<i>Dirección</i>
Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia	<b>Elaborar los diagnósticos de las causas que generan el desplazamiento por la violencia</b> , de las zonas del territorio Nacional donde se producen los mayores flujos de población de las zonas receptoras, de las personas y entidades que son víctimas de esta situación y de las consecuencias económicas, jurídicas, políticas que ello genere.	<b>Diseñar y adoptar</b> medidas sociales y económicas, orientadas a la prevención y superación de las causas que generan el desplazamiento forzado; <b>Crear</b> y aplicar mecanismos que brinden asistencia legal y jurídica a la población desplazada; <b>adoptar las medidas</b> necesarias que posibiliten el retorno voluntario de la población desplazada a su zona de origen o si reubicación en nuevas zonas de asentamiento.	Consejo Nacional para la atención integral a la población desplazada por la violencia

<p>Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia</p>	<p><b>Garantizar al Sistema Nacional una rápida y eficaz información nacional y regional</b> sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población.</p>	<p><b>Evaluar</b> la magnitud del problema, tomar medidas para la atención inmediata, <b>elaborar planes</b> para la consolidación y estabilización de los desplazados y <b>formular alternativas</b> de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional.</p>	<p>Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior</p>
<p>Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</p>	<p><b>Financiar y/o cofinanciar</b> todos los programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.</p>	<p><b>Financiar y/o cofinanciar los programas</b> de prevención del desplazamiento, de atención, de humanitaria de emergencia, de retorno, de estabilización y consolidación socioeconómica y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.</p>	<p>Dirección General de la Unidad Administrativa Especial de Derechos Humanos del Ministerio del Interior</p>

Cuadro: Autoría propia



En síntesis, todos estos mecanismos que son denominados núcleos estratégicos del Sistema Nacional están encaminados a la de prevención del daño (Sierra, 2004) y la masificación del desplazamiento; particularmente se disponen las herramientas jurídicas y asistenciales que permitan el tratamiento de los casos particulares, entendido las particularidades de los entornos y la temporalidad de los mismos. Por su parte, los ejes rectores o centrales se centran en que las acciones de protección, disminución y atención, se desarrollen bajo unos parámetros que garanticen los derechos esenciales de los individuos de acuerdo a la focalización de los grupos afectados. A saber, estos ejes se componen así

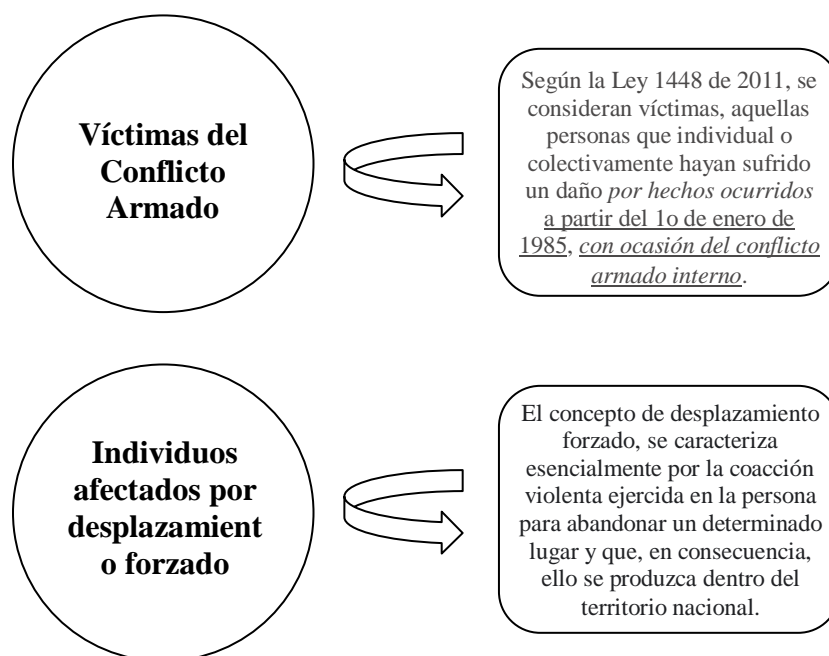
<b>Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia</b>			
<i>Ejes rectores</i>	<i>Objeto</i>	<i>Acciones</i>	<i>Intervinientes</i>
Atención Humanitaria de Emergencia	El Gobierno Nacional iniciará las <b>acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia</b> con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica transporte de emergencia y alojamiento	En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, <b>garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria;</b> Mientras persista la situación de emergencia <b>auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamentales y municipal,</b> para la	Gobierno Nacional; oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos; Ministerio Público; Fiscalía General de la Nación

	transitorio en condiciones dignas.	protección del desplazado y sus bienes patrimoniales.	
Retorno	El Gobierno Nacional apoyará a <b>la población desplazada que quiera retornar a sus lugares de origen</b> , de acuerdo con las previsiones contenidas en esta Ley, en materia de protección y consolidación y estabilización socioeconómicas.	La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento. Se dará prelación a todas las acciones que permitan retornar a sus lugares de origen.	Gobierno Nacional; Ministerio Público; Consejerías Presidenciales
Consolidación y estabilización socioeconómica	El Gobierno Nacional <b>promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social</b> para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas.	Se deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con:  Proyectos productivos; Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino; Fomento de la microempresa; Capacitación y organización social; Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la	Gobierno Nacional; Ministerio Público; Organismos de control

		<p>mujer y las personas de la tercera edad, y; Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.</p>	
--	--	---	--

Cuadro: Autoría propia

El impacto de este fenómeno ha sido verificable y comprobable por todas las entidades que se han relacionado con anterioridad, esto se ha traducido en la consolidación, con mayor claridad, de una base de datos global que permite conocer la afectación que ocurre en los territorios, en consonancia con los principios de focalización y descentralización que han sido desarrollados y cobran gran vigencia en la presente ley. En tal sentido, los registros de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con corte a 31 de enero del año corriente, permiten vislumbrar las siguientes estadísticas.



Análisis: Autoría propia

Por consiguiente y ante la imposibilidad del Estado y sus instituciones de brindar una oportuna, ágil y definitiva solución de los hechos que conducen al recrudecimiento de esta práctica, los jueces, específicamente la jurisprudencia de la Corte Constitucional, intervino en los escenarios materiales y estructurantes del desplazamiento forzado como instrumento del conflicto armado interno. Así las cosas, y sin mostrar grandes cambios sustanciales a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997, la Corte emite la sentencia T - 025 de 2004. Inicialmente esta decisión surge del análisis que realiza la Corte y sus magistrados, de una penosa, larga y masiva situación de vulneración de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. La grave crisis humanitaria para antaño, la poca atención a los fallos de tutela auspiciados por los jueces de la República y la desatención por parte de los organismos estatales en la aplicación y relevancia de la ley para la prevención del desplazamiento forzado, dieron paso a la necesidad de este pronunciamiento. Así mismo, se identificaron mecanismos que suscitaban una inestabilidad de los núcleos familiares, que, en muchos de los casos, tenían sus integrantes, atención reforzada por la categoría de sujetos de especial protección constitucional.

### **1.6. La intervención judicial por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T - 025 de 2004 y una aproximación teórica al Estado de Cosas Inconstitucionales**

A partir de este momento, se empieza entonces, a consolidar una intervención judicial a gran escala por parte de la jurisdicción, con el ánimo de corregir ciertos aspectos que continuaban consolidando el quiebre del orden constitucional. En una primera oportunidad, la Corte se centra en analizar, por ejemplo, cuáles son las diversas acciones que el Estado puso en marcha para la garantía plena de los derechos de los individuos afectados, de manera previa y subsidiaria a acudir a la vía jurisdiccional. En relación con este espectro, se evidenció que todos los mecanismos y programas dispuestos por lo público eran instrumentos insuficientes a razón de: i) La falta de cobertura en todo el territorio nacional y la disposición en los lugares alejados de las grandes urbes; ii) Un tratamiento adecuado de las causas en los diferentes espacios territoriales, teniendo en cuenta las dinámicas propias para la consumación del flagelo; iii) Nulo trámite de las peticiones a gran escala e impacto de las decisiones relacionadas con ellas. Condujo esto, entonces, a la identificación por parte de los togados de que

(...) la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños.

En esa misma dirección, se estableció una vez más, que las acciones de violación sistemática se venían consolidando a través del tiempo de una manera prolongada, hostil y masiva, que generaba entonces, un problema estructural que no podía ser atribuible a una sola entidad estatal, sino que por el contrario, convocaba de manera sustancial y vehemente, a mejorar un diseño institucional que permitiese la adopción de determinadas tareas y responsabilidades, de manera que, se exhortara a cada una en el tratamiento de las mismas. De forma semejante, los distintos componentes técnicos, metodológicos y jurídicos que se tenían y los que se pusieran en marcha, debían abandonar la insuficiente capacidad económica y destino presupuestario para su financiación, debido a que, si persistía, la precaria competencia pública se convertiría en un patrón normalizador de la violación sustancial de los derechos en cuestión.

A partir de estas consideraciones iniciales y ante el reiterado incumplimiento de los fallos tutelares, la Corte hace uso de la ficción jurídica del Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) surgida del seno de la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos. Con esta declaratoria, se pretende hacer frente desde el plano jurídico, de las masivas violaciones y problemas estructurales de los derechos, así como también una efectiva protección de las disposiciones judiciales que guarden una relación fáctica con el desplazamiento forzado y la vivencia del conflicto armado.

En tal sentido, la Corte enumera una serie de elementos y factores que dan significado a la declaratoria en mención, tales como: i) debe existir un desconocimiento masivo de los derechos constitucionales y su impacto se relaciona con un grupo significativo de ciudadanos; ii) la prolongada inacción y omisión por parte de las autoridades públicas que son las encargadas de velar por el reconocimiento y vigencia de los preceptos legales; iii) la utilización de la acción de tutela de manera reiterada para la defensa y justiciabilidad de los derechos fundamentales; iv) la poca producción en materia legislativa, administrativa o económica que conduzca a la masificación y cumplimiento de los fines esenciales del Estado; v) la existencia de una problemática social a

gran escala que exige el compromiso de un número importante de entidades públicas y la acción coordinada de las tarea que permitan el mejoramiento de los indicadores; vi) toda la población afectada puede hacer uso de los instrumentos legales para la defensa de sus derechos, pero también significa ello una mayor congestión del aparato judicial de la Nación.

Una respuesta derivada de la declaratoria del ECI y las diferentes adopciones en la parte resolutive de la sentencia, dan cuenta que el instrumento de intervención a la problemática encuentra su cimiento en las políticas públicas. La Corte establece que en materia de desplazamiento forzado han surgido algunos indicios técnicos de política pública como herramienta de focalización, pero estos mismos se han quedado cortos en sus acciones de prevención, mitigación o eliminación de la práctica inicial. Concretamente se señala que

A pesar de que la política pública de atención a la población desplazada, ha sido desarrollada normativamente desde el año 1997, según los informes aportados a este proceso, sus resultados no han logrado contrarrestar la situación de vulneración de los derechos constitucionales de la mayoría de la población desplazada. Tales resultados pueden analizarse de acuerdo a (i) los datos acerca de la cobertura de cada uno de los componentes de la atención, y (ii) el grado de satisfacción de la población desplazada.

Específicamente, la Corte hace un análisis exhaustivo para determinar de dónde surge la insuficiencia de la estrategia, particularmente derivada de problemas, metas y objetivos, medios de estructuración y cumplimiento y organismos intervinientes. Inicialmente se refiere la situación problema como el enlace de génesis de toda la política pública; en síntesis, asegura la Corte que en diversas ocasiones y a través de diferentes grupos de trabajo, se han expedido, por ejemplo, documentos CONPES como el 2804 de 1995 que hace una descripción y delimitación sobre las causas y consecuencias en los escenarios socio económicos y políticos del fenómeno del desplazamiento forzado, y que han ayudado a encaminar la acciones públicas para el tratamiento de la problemática. En esa misma línea, se expidió el CONPES 3057 de 1999 que definió la integralidad de la situación y la magnitud de la desatención por parte de la institucionalidad, en razón a la entrada en marcha de la Ley 387 de 1997 y su efectividad. Todos estos elementos técnicos y jurídicos que han diagnosticado los problemas de la perduración del desplazamiento forzado han intentado dar una solución, aún inexistente, en particular basados en los principios y

derechos personales y colectivos, que recuerdan las necesidades y responsabilidades de origen legal, constitucional y convencional del Estado.

Otro tema que ha profundizado la jurisprudencia es el relacionado con las metas y objetivos de la política pública; esencialmente, la discusión se reduce a determinar si los objetivos dispuestos en los anteriores escritos y sus respectivas metas, enfrentan un estudio de viabilidad y constatación a través de los indicadores de mejoramiento, haciendo alusión, en particular, a que todos los problemas relacionados con estos se derivan de no realizar una separación de las distintas etapas dispuestas en la política pública, estas son: i) ayuda humanitaria; ii) estabilización socioeconómica; iii) retorno y estabilización. En relación a los medios de estructuración y cumplimiento, la Corte señala que los requisitos, condiciones y procedimientos para lograr la consolidación de los planes y programas inmersos en la política, sólo son una mera enunciación, caracterizados por la ausencia de un mecanismo que disponga en el medio real, de la materialización de las acciones del Estado. Por último, los organismos de diverso orden que intervienen en su cumplimiento, deben estar encaminados no solo a la protección de los derechos y la aplicabilidad de la política pública, sino que también, deben responder a una convocatoria activa de la comunidad desplazada, la sociedad civil como actor veedor de las estrategias y la comunidad y organismos internacionales como garantes del proceso.

Este análisis realizado por la Corte, conlleva a establecer cuáles son los componentes de finalidad. En tal sentido, establece la sentencia T - 025 de 2004

De otra parte, existe un alto grado de insatisfacción con los resultados de las políticas. Primero, los documentos analizados por la Corte son prueba de un amplio y generalizado descontento de los organismos, tanto públicos como privados, que evalúan la respuesta institucional. Segundo, lo mismo puede decirse de las comunidades desplazadas, lo cual se hace evidente con la interposición de un número bastante elevado de acciones de tutela, a través de las cuales dichas personas intentan acceder a la oferta institucional, la cual es inalcanzable por medio de los programas estatales ordinarios.

Ahora bien, las consideraciones finales de la sentencia T - 025 de 2004 exhortan al ejecutivo ante el incumpliendo sistemático, entre otras concepciones, a lo siguiente: i) creación de una política pública amplia y suficiente que recoja, de manera dimensional, las acciones tendientes a la

erradicación de los hechos que dan cuenta de la vulneración de los derechos; ii) no aplicar coerción alguna en materia de retorno o de restablecimiento en el lugar de origen o cualquiera que sea; iii) promover los sistemas de información y difusión de los programas de estabilización, reparación, reubicación y las condiciones de seguridad personal en los lugares donde se identifiquen la persistencia de los fenómenos arraigados al conflicto armado; iv) promover las acciones inmediatas que permita la convocatoria de entidades estatales y organismos internacionales con el fin de que brinden apoyo técnico y procedimental.

## **1.7. Conclusiones**

El desarrollo conceptual de todas estas categorías y variables, que tienen una relación directa, establecen con mayor claridad las condiciones y antecedentes de la problemática del desplazamiento forzado y sus implicaciones en el cumplimiento de los derechos esenciales y garantías consagradas en el sistema normativo. Es importante señalar, entonces, que las limitaciones fácticas de este factor de estudio surgen de la violación sistemática de los derechos de las personas que han sido sometidos a patrones de normalización en amplias dimensiones y, que ocasionan un quiebre del orden convencional y constitucional. Estas acciones de sometimiento responden esencialmente a tres características que las perpetúan en el espacio y tiempo; a saber: i) condiciones históricas y prevalentes: el conflicto armado se ha recrudecido en las zonas que son atractivo para tareas del narcotráfico, explotación y usurpación de las tierras y fácil movilidad para el envío de narcóticos y asentamiento de grupos armados, esto supone pues, que su figura es reconocida por las comunidades al existir una ausencia prolongada del Estado; ii) omisión por parte de lo público: se referencia una desatención de los organismos representantes de la institucionalidad que genera, como es apenas lógico, una consagración de las prácticas, sin que haya una solución estructural que corrija asuntos como la atención en las zonas directamente afectadas, medidas de reparación y restitución efectivas que procuren por resarcir los daños que han sido causados y una mayor y robusta presencia de todos los órdenes del gobierno nacional en los espacios alejados de las grandes urbes; iii) dinámicas sociales y políticas: que reflejan las precariedades en los indicadores de la calidad de vida de estas poblaciones, afectadas en gran medida por la pobreza extrema, acceso digno a los sistemas educativos y de salud, sistemas económicos y laborales que sean una herramienta adecuada para dignificar sus vidas, entre otros.



Así pues, todas estas condiciones históricas del fenómeno del conflicto armado y su relación con el desplazamiento forzado, han requerido de acciones más profundas que permitan solucionar de manera eficaz todas las variables que se encuentran relacionadas y que, dimensionan la problemática tan profunda que se tiene hasta la actualidad.

Ahora bien, es pertinente mencionar esas acciones que se han puesto en marcha para el mejoramiento en todo orden de las condiciones de violabilidad y desconocimiento de los derechos. Estas decisiones misionales responden a factores de orden técnico, metodológico y legal, para que, desde las diversas vertientes, se tenga una mayor efectividad en las medidas. La Ley 387 de 1997 es el instrumento legal que dio el punto de inicio para enmarcar las soluciones a la problemática, debido a los altos índices en la utilización de los mecanismos constitucionales para la defensa de los derechos fundamentales de las víctimas y que daban cuenta de la insostenible perspectiva del dilema. Esta norma, en un sentido general, tiene por objeto las acciones, mecanismos y proyectos que el Gobierno Nacional pondrá en marcha para el apoyo a la población desplazada. Entre otros, se coleccionarán esfuerzos para que el retorno gradual y masivo a las poblaciones de origen por parte de los individuos, sea una línea determinante en la estructuración de las políticas y programas institucionales venideros. Así mismo, hace una apuesta importante en tres vías: i) la estabilización de las condiciones socio-económicas de las víctimas a través de proyectos productivos y comunitarios; ii) que se consoliden las acciones necesarias para garantizar el retorno a las zonas afectadas; iii) establece los componentes técnicos y temáticos que acompañarán en su composición la política nacional de desplazados, en tanto que la prevención, atención humanitaria y retorno, serán los pilares esenciales que se deben relacionar en todas las estrategias de gestión pública e institucional. Todas estas prescripciones no fueron realmente atendidas y aplicadas, razón por la cual, todos los indicadores reflejaban que no había un mejoramiento de la situación problema y, por el contrario, se seguía acudiendo a la vía judicial a través de los mecanismos judiciales con el fin de obtener atención y solución por parte del ejecutivo. Este panorama condujo entonces, a la expedición de la Sentencia T - 025 de 2004, en la que la Corte Constitucional se centra en analizar, por ejemplo, cuáles son las diversas acciones que el Estado puso en marcha para la garantía plena de los derechos de los individuos afectados, de manera previa y subsidiaria a acudir a la vía jurisdiccional. En relación con este espectro, se evidenció que todos los mecanismos y programas dispuestos por lo público eran instrumentos insuficientes a razón de: i) La falta de cobertura en todo el territorio nacional y la disposición en los lugares alejados de las grandes urbes; ii) Un

tratamiento adecuado de las causas en los diferentes espacios territoriales, teniendo en cuenta las dinámicas propias para la consumación del flagelo; iii) Nulo trámite de las peticiones a gran escala e impacto de las decisiones relacionadas con ellas.

No bastó con el desarrollo normativo efectuado en la ley, debido en particular, a que los organismos encargados de direccionar las acciones para tal fin, omitían las órdenes inmersas en dicha sentencia o su respuesta y aplicación de los mecanismos e instrumentos metodológicos no era el correcto. Debido a esto, surge entonces la declaratoria a través de la sentencia referenciada del Estado de Cosas Inconstitucionales. La Corte establece que en materia de desplazamiento forzado han surgido algunos indicios técnicos de política pública como herramienta de focalización, pero estos mismos se han quedado cortos en sus acciones de prevención, mitigación o eliminación de la práctica inicial. Así mismo, sigue persistiendo una problemática social a gran escala que exige el compromiso de un número importante de entidades públicas y la acción coordinada de las tareas que permitan el mejoramiento de los indicadores.

## **2. LOS COMPONENTES DE DISPOSICIÓN JUDICIAL EN LA INTERVENCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS TEÓRICOS Y JURISPRUDENCIALES EN EL CASO DE LA CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Y SU SENTENCIA T - 025 DE 2004.**

### **2.1.Introducción**

Resulta más que evidente que el derecho como disciplina jurídica está ligado a la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas (Roth, 2014). Ciertamente los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales se materializan y garantizan a través de estas estrategias que los organismos del Estado ponen en marcha para el mejoramiento de los diversos indicadores de la calidad de vida. Estas acciones promovidas por el Gobierno intentan encarar la protección y el ejercicio pleno de los bienes comunes y que son de interés general para toda la sociedad. En tal sentido, es también una aplicación de las disposiciones normativas inmersas en el marco constitucional de nuestro Estado Social de Derecho; implica, por consiguiente, el control por parte de los jueces cuando se presentan variables que desconocen los derechos humanos y fundamentales, especialmente en la focalización de los individuos, su cobertura o alcance o inaplicación.

En estas acciones de consolidación metodológica y temática de las políticas públicas, los más importantes mecanismos indicativos dan cuenta que hay una gran porción de falencias asociadas principalmente a factores económicos, sociales y políticos, que han normalizado, de cierta manera, diversos patrones que desconocen de manera multidimensional las garantías esenciales. En este espectro se pueden relacionar fácticamente, aquellos grupos poblacionales que históricamente han sido vulnerados y subalternados y que no efectúan un ejercicio libre y democrático de sus derechos constitucionales. Un ejemplo de ello y con ocasión del conflicto armado que se ha vivenciado desde hace algunas décadas en el territorio colombiano, las personas que se encuentran inmersas en esta problemática han tenido que sobrellevar la desatención por parte del Estado y sus instituciones (Rodríguez, 2010). En la mayoría de los casos, esos individuos son sujetos de especial protección constitucional, que refieren, con mayor atención, la formulación de planes estratégicos que permitan la solución definitiva a variables asociadas a la dignidad humana. En este entendido,

la Corte Constitucional a través de la sentencia T - 025 de 2004, visibilizó la problemática de la capacidad institucional del Estado para la protección, masificación y robustecimiento de los derechos de las personas víctimas de desplazamiento armado. Así mismo, exhortó al gobierno nacional para que a través de sus organismos se cree una política pública que reúna las necesidades sociales que conforman una grave crisis estructural en esta comunidad, recordando que los derechos y garantías son “una obligación que se materializa en el deber de acatar las normas establecidas, para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos”.

Todos esos factores que se han relacionado con anterioridad, se han agravado y representan una grave crisis de carácter primario. Las dificultades han evidenciado no solo la regresividad en algunos núcleos de trabajo, sino también el estancamiento en otros, que reflejan la fragilidad de las instituciones, las políticas públicas y la afectación a gran escala en los sectores vulnerables. Supone entonces que, el reto es aún mayor, cuando se ha recortado a causa de una situación impensable, grandes logros en las conquistas sociales. Y debe existir una especial atención en aquellas zonas alejadas de las grandes urbes donde siguen coexistiendo con la presencia de la institucionalidad, inconvenientes y contrariedades que no permiten la consolidación y vigencia de los principios del Estado.

En ese proceso transversal de generación de hojas de ruta para la consolidación y mejoramiento de indicadores sociales, el derecho, sus disposiciones normativas y, particularmente el ejercicio de la ley por parte de un operador judicial es indispensable para la concreción y robustecimiento del Estado Social de Derecho. En ese entendido, los grandes problemas estructurales de índole social, económico o cultural representan un gran desafío no solo para las instituciones del Estado encargadas de planificar, estructurar y poner en marcha dichos planes estratégicos, sino también y, de manera armónica y residual, la aplicación y control judicial por parte de los jueces cuando se promueven acciones constitucionales para la protección de un compilado de derechos (Londoño, 2012).

Ahora bien, es claro que el solo reconocimiento de los derechos y la importancia en la inclusión en una política pública no son suficientes para que esta logre el impacto positivo que se requiere. En ese estudio valorativo y jurídico que realiza el juez, y por consiguiente con la aplicación de la norma, es donde cobra una mayor importancia la justicia constitucional, con el objetivo específico de que, en la ausencia de los derechos y el control jurisdiccional, la política pública sea eficiente

en su obligación del desarrollo de tales preceptos. Este rol que desempeñan los jueces constitucionales se desprende, en mayor medida, a ese desconocimiento multidimensional que constituye una violación flagrante al derecho actual, y que, en últimas, los convierten en actores principales en el control a la elusión de esos deberes por parte del poder público y el ajuste dogmático y fáctico de las políticas públicas. Es importante no solo por su control, sino también y como lo aseguran Gauri y Brinks (2008), “Las cortes están asumiendo un rol cada vez más importante en decidir la amplitud a la que el interés aparentemente no negociable consagrado en las constituciones debería ser considerado y protegido en la formulación de políticas públicas” (p. 97). Así pues, el carácter inminente de control es importante, particularmente por la competencia judicial de los jueces, pero también, y no menos relevante, es el poder de intervención en todas las etapas de las políticas públicas, debido al factor habilitante por parte de la Constitución en la función de protección efectiva de las garantías fundamentales.

## **2.2. Consideraciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la intervención judicial en las políticas públicas como expresión de la construcción armónica del Estado y la supremacía de la Constitución.**

Todos los elementos señalados con anterioridad por parte de la Corte Constitucional, han evidenciado la necesidad de la intervención judicial por parte de los jueces en las políticas públicas, respondiendo generalmente a los siguientes factores: i) imposibilidad en el mejoramiento de las capacidades o situaciones que dieron origen a la creación de la política pública; ii) ejercicio masivo y continuo de los mecanismos judiciales y administrativos para la defensa de los derechos por parte de los sujetos pasivos; iii) omisión por parte de las autoridades de los mandatos legales y jurisprudenciales, ante lo cual, las sentencias constitucionales deben surtir efecto de protección. Encuentra también un sustento la legitimidad en este sentido, de acuerdo a que las condiciones sociales y políticas de la sociedad son cambiantes y debe tener una preponderancia en el control por parte de las demás ramas del poder público. En este debate, están inmersos elementos que vinculan de manera activa a las instancias que componen el Estado, en particular con el fin de vigorizar los escenarios democráticos y los procesos decisorios. En tal sentido, Henao (2013) asegura que

Así las cosas, se puede afirmar que las políticas públicas son una manera de satisfacer ciertas obligaciones del Estado con la sociedad en su conjunto, específicamente los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales. Son, por tanto, un mecanismo para el cumplimiento progresivo del goce efectivo de los derechos humanos, y suponen instrumentos de exigibilidad que permiten a cada ciudadano el ejercicio legítimo. (...) En este orden de ideas, ante el incumplimiento –por el déficit de implementación que afecta la concreción de los derechos–, el juez debe ordenar su restablecimiento allí donde encuentre que son infringidos (p.9).

Este proceso de control judicial está mediado también por unos elementos que configuran de manera sistemática el ejercicio del poder jurisdiccional. Es así como los jueces quienes fungen de representantes de una rama del poder público, deben encaminar sus acciones constitucionales y legales a ejercer controles sobre relaciones fácticas que se caractericen por obviar cualquier precepto legal, esto entendido como, la presencia de una acción arbitraria que se convierte en un patrón normalizador que demanda una atención especial (Prieto, 2003). En particular los elementos que se deben referenciar en esta discusión hacen alusión al estricto ejercicio de análisis de los hechos desconocedores y la valoración judicial por parte del funcionario, especialmente: i) cuando se identifica de manera espontánea la vulneración de los derechos y garantías constitucionales; ii) cuando desde el desempeño público, el Estado no logra una efectividad de sus acciones o se configura una omisión de sus fines esenciales; iii) cuando ante la gravedad de las condiciones iniciales, los jueces a través de sus providencias exhortan a las demás ramas del poder para que dentro de sus asignaciones establezcan los mecanismos o programas que puedan mejorar los indicadores. Todos estos escenarios se recogen en la idea central de que los jueces constitucionales y especialmente aquellos que integran el órgano de cierre de dicha jurisdicción, intervienen de manera legítima en las etapas de formulación o implementación. Dicha participación de los togados en estas instancias, se debe precisamente a que, en la etapa previa de la formulación se pueden identificar problemas serios en factores como la focalización, hechos que podrían desencadenar en la exclusión de posibles sujetos activos de la política pública. En esa misma vía, en el espacio de materialización y ejecución, se pueden constatar las falencias en la cobertura, aplicabilidad o sustancialidad de las acciones que se crearon con ocasión del desarrollo del programa, entendido desde una visión de insuficiencias en las tareas de consolidación.

De manera análoga, se han identificado falencias y beneficios en el control judicial a las políticas públicas por parte de los jueces, derivado en particular, del examen valorativo que estos mismos realizan de los hechos conducentes (Waldron, 2005). En primer orden, las falencias responden a la incapacidad que recae en los jueces de la usurpación o invasión de las actividades y responsabilidades de las demás ramas del poder público, puesto que, en los escenarios democráticos, se ha llegado a interpretar este activismo como una afrenta directa de las disposiciones constitucionales. Otro tema arraigado a problemas en la intervención es el relacionado con el ejercicio de los mecanismos judiciales. En este espacio se puede, por ejemplo, referenciar la precariedad que existe desde la utilización de la acción de tutela para el cambio en el paradigma legal o fáctico que da pie a la situación; esto es, un simple pronunciamiento y decisión que se traduce en una orden, pero que poco impacto tiene en el cambio del conglomerado normativo, también si se tiene en cuenta que desde el legislativo y ejecutivo no se cumplen o realizan de manera firme y contundente estas decisiones. Por el contrario, resulta enormemente beneficioso el proceso de control, si desde los espacios propositivos democráticos se pueden dar los debates relacionados, por ejemplo, con establecer y promover mínimos acuerdos o consensos alrededor de temas que históricamente han sido obviados por la institucionalidad y que se convierten en un conducto esencial a la hora de proponer medidas que promuevan el resurgimiento de los postulados del Estado Social de Derecho (Bernal, 2005). Y es quizás en este argumento donde se encuentra más asidero de la legitimación de la intervención de los jueces constitucionales en las políticas públicas: en la construcción de una sociedad más equitativa, justa, proporcional y democrática, los jueces tienen una mayor responsabilidad en el cuidado de estos principios y valores que se ven conculcados ante la inacción de las autoridades u organismos estatales, y que son vistos en últimas, por la sociedad, como el reducto que puede dar solución a través de una decisión judicial a sus peticiones y reclamos. En tal sentido, existen ciertas obligaciones que constituyen un reto en la construcción de un Estado más próspero y que garantice desde sus diversas esferas las condiciones para el ejercicio de los derechos. En esta referencia, la Corte Constitucional a través de su Sentencia C - 027 de 2018 afirma que

Habrà de recordarse que el modelo de Estado social de derecho adoptado en la Constitución de 1991 se cimienta, entre otras, sobre la búsqueda permanente de medidas que garanticen la vigencia de un orden político, económico y social justo, así como en la efectividad de

los principios, derechos y deberes contemplados en ella. En esa línea argumentativa surge la justicia como uno de los valores que cimientan y constituyen, la base valorativa del orden constitucional, para alcanzar los fines sociales y esenciales del Estado. En ese sentido, la justicia adquiere un carácter objetivo que impone obligaciones concretas al Estado de garantizar el goce efectivo de los derechos y deberes mencionados.

Esta cimentación del objetivo primordial de la justicia como valor supremo de la expresión del Estado social de derecho tiene un carácter principal de desarrollo que debe realizarse desde tres lineamientos básicos: i) el Estado colombiano debe abandonar las viejas prácticas que generan un obstáculo en el ejercicio pleno de los derechos, y por el contrario, todas sus dependencias y representantes deben ser agentes que promuevan la exigibilidad de los mismos; ii) posterior a esto, el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar que los demás miembros del cúmulo social no representen un peligro para las libertades individuales y que desde diferentes móviles, frenen la eficacia de las prerrogativas legales; iii) que bajo un marco de actuación legal se dispongan de todos los métodos para el reclamo sobre las perspectivas de igualdad y participación.

Vistos todos estos elementos y lineamientos de la legitimación de los jueces y su rol en el control a las políticas públicas, es pertinente señalar entonces, que el objetivo de esas acciones tiene un alto impacto en la construcción de las sociedades actuales. No es un hecho menor si se tiene en cuenta que quien representa a la justicia y la imparte, debe desde esa responsabilidad, inclinarse por la defensa de los mínimos asegurables para el goce efectivo de los derechos fundamentales, así como también, realizar un control residual de las actuaciones del poder administrativo, que, en muchos escenarios, se convierte en el mayor desconocedor despótico de los amparos convencionales y constitucionales (Tushnet, 2012). En este sentido, desde la teoría del constitucionalismo dialógico se han germinado los insumos que dan pie a las discusiones jurídicas y sociales que requieren de grandes consensos colectivos, la mayoría permeados por tintes políticos. Particularmente, su objetivo gira alrededor de una colaboración armónica entre los tribunales constitucionales y las demás instancias del ordenamiento público, para que desde su independencia y laboral legal, intenten dar una solución definitiva a problemas estructurales de la violación de los derechos fundamentales, con el único fin de robustecer los debates y el escenario democrático. Todos aquellos desacuerdos sociales que generan crisis en la estabilidad social,



política y jurídica de los sujetos pasivos, deben tener una especial atención por parte de los organismos del Estado, ante la ausencia de una actuación pronta y suficiente, los jueces y especialmente los tribunales asumen como propias estas discusiones y suplen de manera sustancial y procesal, las situaciones que dieron pie a la violación sistemática. Es precisamente en este punto, donde desde el constitucionalismo dialógico se encuentra una legitimidad de la actuación de los jueces y su intervención en las esferas de actuación de las demás ramas del poder.

### **2.3. Caracterización del Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI) como mecanismo de intervención estructural en las violaciones multidimensionales de las garantías constitucionales.**

El ECI puede interpretarse como aquella declaración judicial que sanciona los hechos mediante los cuales se generan graves y constantes violaciones a las disposiciones constitucionales, específicamente, las afincadas a los derechos fundamentales y la supremacía de la dignidad humana como elemento central del Estado Social de Derecho. Las características esenciales de estos hechos que ocasionan el menoscabo e infracciones a las concepciones normativas de origen constitucional, se relacionan particularmente por ser acciones persistentes, masivas y notorias (Jiménez, 2017), que fomentan y profundizan las consecuencias malsanas en la correcta función del Estado y su institucionalidad, y por demás, se vulneran gravemente los deberes constitucionales y la moralidad administrativa. Al respecto, en la Sentencia SU 913 de 2009, la Corte Constitucional realiza la precisión teórica y la utilización del ECI, así

En relación con el concepto de estado de cosas inconstitucional, la jurisprudencia informa que en varias oportunidades la Corte Constitucional ha asumido de manera integral el conocimiento de situaciones que atentan sistemáticamente contra la supremacía de la Constitución y los derechos fundamentales, de manera que para su efectiva protección resulta precaria la adopción de medidas interpartes, dada la entidad y trascendencia de los hechos transgresores frente a los cuales las medidas deben tener mayor espectro.

Ahora, es importante señalar que su inmersión en el sistema jurídico local se produjo por una necesidad en el control con base en el ejercicio del poder judicial, en particular, porque las acciones de los poderes públicos encargados de direccionar y dar cumplimiento a los fines esenciales del

Estado, no eran mayormente responsables y por consiguiente, el resultado era la omisión en grandes procesos sociales que requerían de una atención de origen estructural, manifiesta y progresiva.

Alrededor de esta ficción jurídica siempre se ha presentado el debate en referencia a la extralimitación o intromisión en el funcionamiento orgánico y legal de los poderes públicos en la vida institucional. Si las decisiones que se presentan en virtud de la utilización del ECI como herramienta de intervención y extensión de las consideraciones jurídicas en un caso determinado, invaden las competencias funcionales de otros, encuentra cimiento en la posibilidad que tiene el rol del juez en la protección y defensa en la aplicabilidad del texto constitucional. En particular, la necesidad encuentra asidero, si se quiere, en los siguientes elementos: i) los llamamientos y órdenes impartidas en una sentencia responden estrictamente a los principios de legalidad y autonomía, que distingue entonces, la separación de los poderes como máxima garantía en la consolidación de las esferas públicas y la vigencia de los principios constitucionales; ii) la función judicial se ampara en la construcción y cooperación masiva entre las diversas instituciones que componen el Estado, de esta manera, se auspician las medidas estructurales que permitan la solución a las acciones que conducen al quiebre del orden legal con el único fin de remediar las infracciones a los derechos fundamentales y la colaboración armónica entre los intervinientes; iii) se establece en la configuración teórica del ECI una autolimitación a la función jurisdiccional, en específico, porque se acepta que el gobierno es el competente para dar solución a estas problemáticas, simplemente la sentencia conmina a la realización de las tareas que permitan la superación de estas violaciones. En síntesis, de este argumento, la Sentencia T - 557 de 1997 menciona que

La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art. 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política. El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una

determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos.

Ahora bien, es pertinente realizar una delimitación en las características del ECI y establecer las concepciones teóricas frente a la protección de los derechos fundamentales. En referencia a las particularidades, esta figura responde necesariamente a las siguientes presunciones: i) concurre una violación de varios derechos fundamentales por cualquiera de los hechos desconocedores; ii) esta violación es sistemática, es decir, reiterada en el tiempo y modo; iii) la determinada violación a los derechos esenciales recaen sobre un número considerable de personas pertenecientes a grupos poblacionales que se encuentran en franca vulnerabilidad; iv) las personas que se identifican en la violación de los derechos fundamentales deben acudir a la acción de tutela como un mecanismo para la defensa de sus derechos; v) todas las autoridades que tengan que brindar una respuesta sobre el problema omiten cumplir con su función constitucional; vi) si existe alguna respuesta institucional, esta se deriva de la promoción de la acción de tutela.

En consonancia con lo anterior, la doctrina ha enmarcado los siguientes componentes en la construcción y modulación del ECI como herramienta de intervención estructural (Arango, 2004); a saber: i) por un factor central, de acuerdo a los mandatos y principios constitucionales, se le encarga a la Corte Constitucional la guarda de las disposiciones de la Carta Política, esto hace un énfasis importante en la relación que se suscita entre la legitimidad de la intervención judicial en estos problemas de violación masiva y la extensión de sus órdenes con las otras ramas del poder público; ii) las obligaciones que se derivan de la vigencia del Estado Social de Derecho en relación al cumplimiento de las funciones de autoridades públicas y su demanda en la construcción de un escenario democrático fértil; iii) la obligatoriedad y responsabilidad en virtud de las tareas de origen internacional que adopta el Estado colombiano y el sometimiento a las disposiciones de origen convencional; iv) el acatamiento del espíritu garantista de la acción de tutela como mecanismo constitucional que da origen a la posible declaratoria del ECI, así como también, la objetividad en el respeto por el debido proceso.

El desarrollo de todas estas aristas propias del ECI como mecanismo de intervención ante las graves y masivas violaciones a las concepciones constitucionales y su preponderancia en la jurisprudencia nacional, acercan de manera teórica algunas consideraciones debido a la declaratoria judicial en consonancia con el desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno. Inicialmente podemos partir del tratamiento de este hito judicial si se tiene en cuenta que, desde una visión genérica, lo que se busca es una respuesta integral por parte del Estado y sus representantes, a una situación que no presentaba mejores indicadores, aun cuando se tenía un desarrollo normativo que establece particulares mecanismos de atención a los sujetos pasivos que surgen de esta relación. Lo anterior implica que las decisiones jurisdiccionales se fundan bajo las siguientes premisas: i) al existir una ley que en principio se pensaba como la articuladora en la solución de los problemas conexos a la vivencia del conflicto armado no resultó suficiente, toda vez que desde el ejercicio mismo de las acciones constitucionales, se vislumbraba una persistente insatisfacción en las respuestas institucionales y cualquier asomo a un retorno a la normalidad jurídica anterior a la consumación del hecho gravoso; ii) la gravedad de las condiciones de indignidad de esta población no solo estaba siendo reconocida por una sentencia, con el instrumento de ley, el legislador definía de manera clara los espectros sobre los cuales se consolidaba esta violación colectiva y particularmente todas las variables atinentes a la condición de desplazamiento; iii) el ejercicio amplio y copioso de las acciones de tutela y lo que significaba para la Corte Constitucional la acumulación de estos expedientes que fueron recogidos en la Sentencia T 025 de 2004, daban cuenta que las autoridades omitían de manera flagrante las precepciones de la Ley 387 de 1997 y por consiguiente, persistía la sistematicidad de la violación; iv) la persistente infracción de los derechos fundamentales no puede ser imputable a una sola entidad, por el contrario, existe una corresponsabilidad de acuerdo a las funciones constitucionales de cada organismo en el aporte a la disminución de las condiciones de violabilidad; v) el tratamiento de la problemática no fue abordado desde un escenario estructural y la insuficiencia de los recursos y herramientas para solucionarlo, reducen la capacidad en la correspondencia institucional.

También la Corte consideró que el insumo de política pública que se desarrolló en la Ley 387 de 1997 no produjo de manera directa una satisfacción a la vulneración de los derechos y así como

sus programas de estabilización socioeconómica, programas de enganche laboral, proyectos productivos o planes de vivienda prioritaria, concluían por parte del operador judicial que el común denominador era la incapacidad de materializar estos postulados. Al respecto, la Sentencia T 025 de 2004 asegura que

Por la vía de la insuficiente apropiación presupuestal y de la omisión en la corrección de las principales falencias de la capacidad institucional, el avance progresivo en la satisfacción de los derechos de la población desplazada no sólo se ha retrasado, sino que se ha ido deteriorando con el paso del tiempo en algunos aspectos. Dicho retroceso es, prima facie, contrario al mandato constitucional de garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los desplazados. Por eso, el primer deber de las autoridades competentes es evitar dicho retroceso práctico en los aspectos del nivel de protección de los derechos de todos los desplazados donde éste se ha presentado, así dicho retroceso sea resultado de la evolución del problema y de factores que escapan a la voluntad de los funcionarios responsables.

#### **2.4.Las políticas públicas y sus aportes en la intervención a las insatisfacciones estructurales de los derechos: conceptos y distinciones.**

Todas estas disposiciones judiciales que se han referido con antelación guardan una estrecha relación con la función pública como elementos de cumplimiento de los fines esenciales del Estado. El compilado de los derechos fundamentales que deben partir para su cumplimiento desde un carácter participativo y de deliberación democrática, no pueden ser consideradas variables axiológicas externas, si lo que se quiere, desde una transversalización de la gestión pública, es la puesta en marcha de los planes y estrategias que permitan vincular de manera robusta a todos los estamentos de la administración pública (Jiménez, 2007). Bajo este entendido, es necesario entonces que desde los órganos de gobierno se implementen las políticas públicas como aquellos escenarios de consolidación y acción metodológica que impacten las situaciones fácticas que requieren de una mayor atención, específicamente por la deshonra de los postulados constitucionales y sus consecuencias negativas en la vigencia por parte de la sociedad.

Nuestra ya crecida institucionalidad encuentra en las políticas públicas la herramienta por excelencia en la intervención de los espacios sociales que necesitan una serie de estrategias con el fin de mejorar ciertos indicadores en la calidad de vida. Estas acciones pueden ser entendidas como

(...) la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2003).

Esta definición de política pública implica entonces, la concreción en las acciones por parte de los entes gubernamentales y la participación ciudadana con el objetivo central de formular e implementar una respuesta efectiva a la problemática insatisfecha y reducir aquella desintegración que sucede entre las nociones jurídicas empleadas en las normas y las realidades en el territorio.

Existen ciertas limitaciones de carácter primario en la implementación de las políticas públicas en las agendas del ejecutivo; las problemáticas se presentan por la poca factibilidad entre el desarrollo normativo, que es el insumo inicial para la creación de estas estrategias, así como también, en el tratamiento y desarrollo técnico, a razón de: i) las políticas públicas dependen de las capacidades presupuestarias que consoliden el impacto en el territorio y la población que se quiere focalizar, en la medida de que, debe ser un conjunto de objetivos prioritarios en los planes de gobierno y en la misma gestión pública; ii) la falta de voluntad política en la priorización de los proyectos y que se convierten en factor omisivo en la solución de las insatisfacciones; iii) las situaciones problema deben acaparar todas las esferas públicas y ser consideradas un asomo de inestabilidad en las condiciones sociales y la construcción de los escenarios democráticos en el Estado.

Ahora bien, es un imperativo establecer desde las variables teóricas y de concreción metodológica como se erigen desde un carácter funcional las políticas públicas como medios de intervención social. Desde esta concepción se puede decir que, este sistema lo componen cinco fases (Roth, 2003) distribuidas así:

<b>El ciclo de las políticas públicas y sus intervinientes</b>				
<i>Fase I</i>	<i>Fase II</i>	<i>Fase III</i>	<i>Fase IV</i>	<i>Fase V</i>
<b>Identificación de la problemática</b>	<b>Formulación y estructuración</b>	<b>Toma de decisiones</b>	<b>Implementación</b>	<b>Evaluación</b>
<u>Acciones:</u> acontecimientos, necesidades o demandas sociales	<u>Acciones:</u> elaboración y valoración de las respuestas y criterios de intervención	<u>Acciones:</u> encontrar una coalición mayoritaria para la ejecución	<u>Acciones:</u> ejecución, gestión y materialización del plan	<u>Acciones:</u> medición y valoración sobre los efectos, respuesta e impacto en la sociedad y propuestas de reajuste
<u>Intervinientes:</u> movimientos sociales, gremios, medios, partidos políticos y organizaciones civiles	<u>Intervinientes:</u> parlamento, gobierno, organizaciones políticas y sociales y academia	<u>Intervinientes:</u> poder ejecutivo y legislativo	<u>Intervinientes:</u> parlamento, gobierno, organizaciones políticas y sociales, academia y ONG's	<u>Intervinientes:</u> medios, panel de expertos, poder judicial, gremios y administración pública

Cuadro: Autoría propia

El anterior bosquejo establece la descomposición en la elaboración de una política pública con el fin de que todos los escenarios y actores humanos que intervienen en la problemática, tengan un espacio en la discusión y la toma de decisiones y la implementación final. Cumplir a cabalidad con este ciclo permite que las condiciones iniciales que conllevan a la identificación del problema tenga un tratamiento integral, desde amplias visiones técnicas, y se caracterice por llevar inmerso un factor esencial en todo el proceso de gestación: focalización del problema y la posible solución. Ahora bien, esta lectura del ciclo de las políticas públicas trae consigo ventajas esenciales en relación a la materialización de la actividad y gestión pública por parte de los organismos estatales, teniendo en cuenta que las relaciones que se derivan de la identificación de la situación problema, es en particular, el requerimiento esencial en el trabajo de impacto general y particular de los objetivos centrales de la política pública.

Cada una de estas etapas del ciclo de las políticas públicas cumplen un rol importante en la ejecución de las mismas, a razón de que para el Estado resulta esencial cumplir con el objeto de modificación de las situaciones sociales que alteran el normal desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de una determinada comunidad y el respeto por las prescripciones legales y constitucionales atribuibles a estas (Nino, 2003). Bajo esta idea y, considerando estas variables como los propósitos determinantes en el normal desarrollo de la función pública y el acatamiento de los fines esenciales del Estado, cada componente del ciclo se puede caracterizar con las siguientes consideraciones:

I) Identificación del problema: es el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas (Padioleau, 1982). La construcción de la situación problema parte inicialmente de las constantes y reiterativas acciones sociales por parte de los afectados, bien sea de carácter simbólico o judicial, de esta manera, se procede a un reconocimiento institucional que genera la activación de todas las acciones tendientes a atender de manera directa y eficaz los hechos conducentes y generadores. Este reconocimiento se concreta por medio de los instrumentos legales dispuestos en el ordenamiento jurídico para luego generar la ruta técnica de acción.

II) Proceso de formulación: este espectro inicia con la identificación y valoración de las situaciones problema, desde una óptica que permita la selección de las alternativas posibles para la solución mayoritaria de estas y que conlleven a ser adoptadas por las autoridades gubernamentales en un documento técnico y metodológico que recoja en mayor medida todas las consideraciones que surgen de las jornadas de trabajo con todos los estamentos intervinientes. De esta manera, con rigurosidad metódica, se llega finalmente a la formulación de todos los instrumentos que van a ser utilizados en la intervención e implementación, caracterizados por un proceso y estructura completamente definidos, objetivos y metas, planes y estrategias, población focalizada y cronogramas de trabajo y ejecución.

III) Toma de decisiones: surtida la anterior etapa donde se identifican y estructuran las opciones para la intervención de la problemática, seguidamente cada uno de los actores que componen el complejo foro de discusión, establecen sus propias visiones alrededor de la decisión final que implica una negociación concertada. En este momento, se generan los debates de manera generalizada, en la mayoría de los casos, sobre los siguientes elementos: i) a través de la



canalización de las peticiones de todos los intervinientes se evalúa si efectivamente se recogen en el documento técnico y entonces, se estructura una planificación adecuada de la política pública; ii) las prioridades públicas en relación a la destinación de los recursos necesarios para la materialización de las estrategias y la relatividad de las acciones estatales que conciban la vinculación de toda la institucionalidad; iii) si se concreta y robustece el diálogo civil y social que genera los espacios de debate y concertación, esto como máxima expresión del Estado Social y Democrático de Derecho.

IV) Implementación: corresponde a una etapa crucial en el ciclo de las políticas públicas. Se reduce, de manera general, a la concreción desde todos los aspectos que componen los documentos, de la realización de las tareas y hechos conducentes en la sociedad particular. Se puede definir el concepto de implementación como " la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos" (Thoenig, 1992). En la actualidad, este carácter de implementación está muy arraigado a la ejecución de la función pública como insumo primario del cumplimiento de los fines constitucionales. En efecto, lo que se quiere es que la toma de decisión y la puesta en marcha de los planes, son en sí mismo, una garantía de la democracia como el escenario casi natural para el trámite de las insatisfacciones sociales, y además, que se eliminen del actuar público situaciones malsanas relacionadas con los excesivos trámites burocráticos para acceder a respuestas concretas, la eficiencia de las autoridades gubernamentales en el trámite de lo acordado con antelación y los efectos que se gestan desde descentralización de los órganos administrativos que conducen la implementación.

V) Evaluación: en un contraste entre los efectos en el campo de acción y la información suministrada por todos los intervinientes en el proceso, se puede realizar la evaluación de las políticas públicas como el marco de común acuerdo para la solución de una insatisfacción estructural. Es importante mencionar que, en particular, aquí "se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos" (Majone, 1997). Entonces, se puede entender su desarrollo como un control consonante a la gestión pública que debe estar caracterizada por un factor de corresponsabilidad participativa y pluralista, debido a una importancia superior de los resultados visibles y concretos en la realidad de la transformación social del Estado.

Ahora bien, es importante establecer un relacionamiento entre las anteriores características del ciclo de las políticas públicas con el cumplimiento de los derechos humanos y sociales que se encuentran inmersos en las discusiones propias del desplazamiento forzado como elemento sustancial del conflicto armado interno. En particular, esta tesis se puede afinar desde una conceptualización de lo que implica la constitucionalización de los derechos humanos a través de los diversos mecanismos que, desde el derecho internacional, se asumen en el ordenamiento jurídico interno (Delgado, 2018). Bajo este entendido, es necesario que, desde una transversalidad del ejercicio propio de los derechos humanos, se ejerza un análisis concentrado sobre el significado de las políticas públicas como herramienta garantista y materializadora de aquellos postulados. En específico, este argumento se puede recoger bajo las siguientes premisas: i) las políticas públicas entendidas como estrategias generadoras de las garantías y vigencia de los derechos, deben estar enmarcadas desde una visión jurídica, entre otros, bajo los principios de universalidad, igualdad, participación y progresividad, en el entendido, de que solo encaminados por estos principios se gesta una ponderada solución sistémica de las insatisfacciones y hechos desconocedores; ii) no solo basta con el mero reconocimiento de los hechos gravados que conducen a la violación dimensional de los derechos humanos y fundamentales, es necesario entender la titularidad y reconocimiento ciudadano que se tienen bajo estas garantías, pero también es indispensable que el Estado y toda su institucionalidad garanticen el acceso al ejercicio de comparecencia y control por vía judicial o administrativa, con el fin de que se promueva la participación democrática, el diálogo interinstitucional y el control por parte de los operadores judiciales cuando persiste el quiebre del orden constitucional; iii) se deben establecer unos propósitos de indicadores en la relación que existe entre las políticas públicas y los derechos esenciales, de acuerdo a que, siguen persistiendo barreras sociales e institucionales para el ejercicio de los anteriores, entonces, se propone una evaluación no solamente técnica y metodológica, sino que también, desde la óptica de los postulados jurídicos, se quiere la salvaguarda y medición de los objetivos propuestos en el desarrollo y construcción de estas estrategias de gestión pública. Entonces, se puede evidenciar la importancia de esta teoría que se ha convertido en un factor axiológico esencial en la ejecución de las políticas públicas y su implementación en la elaboración de las anteriores se recoge en el siguiente diagrama de ejecución (Delgado, 2018, p. 25):

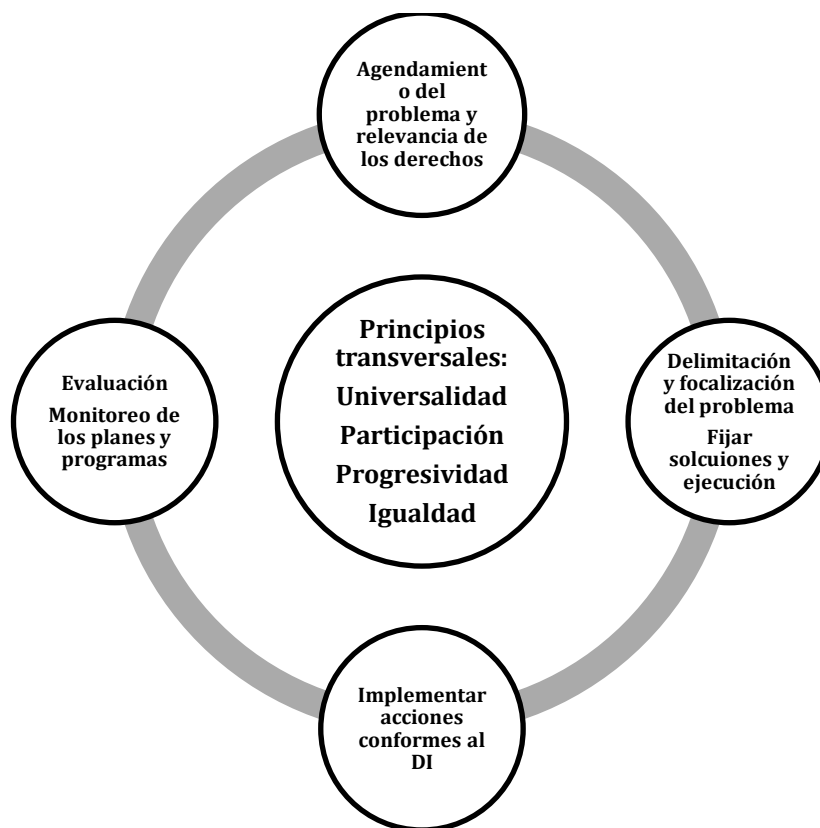


Diagrama: Autoría propia

### **2.5. Antecedentes fácticos de la Sentencia T - 025 de 2004: radiografía de una crisis estructural en el abordaje de la problemática del desplazamiento forzado por parte de los organismos intervinientes.**

La crisis estructural del desplazamiento forzado como un escenario materializante del conflicto armado interno que tuvo su génesis a finales de los años 50 y principios de los 60, resultaba ser un reto enorme en las dinámicas propias del Estado y el surgimiento de una nueva carta política que otorgaba mecanismos a los ciudadanos para la defensa y justiciabilidad de sus derechos (Vargas, 2010). Bajo este entendido, merecía una gran atención por parte de la institucionalidad, el tratamiento de una problemática que con el avance del tiempo aumentaba significativamente en las zonas donde el conflicto era una bomba de tiempo amenazante para el transcurso de la vida común. El ejercicio a gran volumen de las herramientas judiciales, prendieron el foco en las instancias jurisdiccionales sobre la atención, mecanismos, acciones y tareas que estaban desarrollando las entidades encargadas de direccionar las consideraciones necesarias para

el caso en concreto. Así las cosas, la jurisprudencia de la Corte Constitucional a través de la cual se han sancionado estos hechos, ha acumulado una serie de antecedentes fácticos y normativos que han enmarcado la vivencia de estas acciones y han analizado los diferentes instrumentos que se han dispuesto en la solución estructural y primaria de esta problemática.

En las declaraciones y el reconocimiento de la falta de capacidad en la atención a los desplazados internos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha acercado a desarrollar una serie de disposiciones temáticas con el fin de interpretar las necesidades humanas básicas, y que se convierten en los insumos que utiliza el juez constitucional para la acción, bajo su capacidad decisoria judicial, de ordenar y exhortar las medidas correctivas que permitan la vinculación y verificación de las insatisfacciones presentes en el desarrollo de los hechos alterantes (Pinto, 2012). En este mismo orden, esas decisiones en virtud de las cuales se han ordenado a las entidades encargadas de dar aplicabilidad a los elementos judiciales dispuestos en el ordenamiento jurídico interno, para el tratamiento de la problemática, han encausado, por acción u omisión, las consideraciones establecidas en la jurisprudencia, específicamente en la sentencia T - 025 de 2004.

Esta decisión estructural de tipo judicial ha recogido una serie de actos, hechos y condiciones que llevan a establecer con mayor claridad la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales y el enrutamiento para la naciente política pública de atención al fenómeno del desplazamiento forzado. Inicialmente es importante mencionar que los antecedentes del proveído, se genera por la acumulación de un volumen alto de expedientes que tienen alguna relación fáctica y hacen alusión, como presuntos responsables de los hechos de violación, a entidades del orden nacional que no han adoptado los elementos necesarios para darle aplicabilidad a fallos de tutela que se han promovido de manera particular y a razón de la ignominia del desarrollo normativo que se ha efectuado para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado, específicamente de los postulados de la Ley 387 de 1997. Dicho lo anterior, la jurisprudencia ha establecido otros antecedentes esenciales en la discusión y que se convierten en un insumo determinante en las consideraciones del juez constitucional para su mediación en la política pública; los mismos pueden recogerse en los siguientes puntos: i) existe una inaplicabilidad sistemática de los planes y programas que se disponen en la Ley 387 de 1997 y que buscan, desde diferentes enfoques, darle un tratamiento adecuado a factores de estabilización económica, atención y reubicación de los desplazados y el apalancamiento de los proyectos productivos, tanto individuales y colectivos, que

pretenden el resarcimiento de los derechos y el acceso pleno a las diferentes modalidades de la reparación integral; ii) cada una de las reclamaciones que se presentan a través de los mecanismos judiciales y administrativos por parte de los sujetos pasivos, experimentan una grave y prolongada vulneración de los derechos, debido en particular, a la tardía respuesta a las peticiones, así como también, al otorgamiento de las ayudas que se establecen en la normatividad vigente para la solución del factor problema; iii) el ejercicio normalizado como procedimiento ordinario de la acción de tutela para la reclamación de los derechos y el acceso a las formas y modos de atención por parte del Estado, son un precedente mayormente problemático, debido a que se traduce en una acción omisiva en la aplicabilidad de las disposiciones y un erróneo funcionamiento de otros canales que podrían ser susceptibles de utilización en una vía ordinaria, sin acudir previamente a la jurisdicción; iv) la vulnerabilidad sistémica bajo la cual ha permanecido la población desplazada ha ocasionado el descornamiento de los derechos fundamentales a gran escala, en consecuencia, los derechos a la vida digna, integridad personal, igualdad, trabajo, salud, educación, entre otros, no puede ser susceptible de imputación a una entidad jurídica determinada, y por el contrario, es necesario que haya una vinculación en las decisiones judiciales de todo el andamiaje que compone el espacio institucional del Estado; v) la partida presupuestaria que se destina para el financiamiento de todos los componentes e instrumentos para la ejecución de los presupuestos de la Ley 387 de 1997, resultan insuficientes y no acordes con los postulados de esta norma, por consiguiente, el desarrollo del contenido de los derechos constitucionales no son efectivos y materializados por el propio Ejecutivo. La Corte estima de manera general que estos antecedentes fácticos generan una profunda regresión en el cumplimiento de los fines esenciales, tanto del contenido de la norma constitucional y la particular, por tanto

(...) que las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños. Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la

política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. Tal situación constituye un *estado de cosas inconstitucional* que será declarado formalmente en esta sentencia.

Ahora, desde un carácter estrictamente evaluativo, la Corte a través de la refrendación de estos antecedentes, constató entre otras variables, que las disposiciones emanadas de la Ley 387 de 1997 tuvo grandes problemas en su estructuración técnica, de acuerdo a la falta de focalización desde las características de los individuos desplazados, así como también, de la carencia de un plan de acción y monitoreo que permitiera evaluar de manera periódica los avances de la puesta en marcha de los elementos metodológicos inmersos en la misma. A lo sumo, no existió una correcta coordinación en la materialización de las tareas y responsabilidades de acuerdo a las necesidades en los territorios, ello se traduce en que, los niveles de articulación entre las disposiciones, entidades del orden nacional y territorial y los sistemas de evaluación, no reflejaron unos indicadores positivos en la implementación y ejecución, situación que genera una propagación de inequidades constitucionales y legales que inquietan de manera directa el goce y disfrute de las garantías esenciales. Al respecto, establece la sentencia T - 025 de 2004 que

Las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos. (...) las condiciones básicas de vida de dichas personas distan mucho de satisfacer los derechos reconocidos nacional e internacionalmente. El 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia. Igualmente, el 63.5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada, y el 49% no cuenta con servicios idóneos.

## **2.6. Variables jurídicamente relevantes en la jurisprudencia constitucional sobre la política pública del desplazamiento forzado y el surgimiento del diálogo interinstitucional a partir de la intervención judicial.**

Los diversos mecanismos de origen normativo que resultan importantes en el cometido del mejoramiento de los indicadores de las situaciones violatorias de los derechos fundamentales de aquellos que experimentan el fenómeno del desplazamiento forzado, son una consecuencia del enquistamiento y la no superación de las variables fácticas que se han referenciado con antelación. Estos factores, que son un resultado de la poca construcción y coordinación institucional, reflejan la persistencia de problemáticas de todo orden en la materialización de una política pública que permita superar la declaratoria del estado de cosas inconstitucionales (Salcedo, 2011).

En general, la Corte se ha concentrado a través de su jurisprudencia de analizar ciertos cargos que permiten establecer con mayor claridad donde se consolida el quiebre de todo orden constitucional y se proponga, por ende, la violación multidimensional de los derechos fundamentales. Estos cargos son: i) se busca determinar si el ejercicio masivo de la acción de tutela se convierte en un mecanismo idóneo para analizar los presupuestos que están implícitos en las acciones u omisiones de las entidades estatales en la atención de la población desplazada y cómo contribuye este mecanismo de defensa judicial a la consolidación y vigencia de los derechos constitucionales y la construcción de una política pública amplia, suficiente, estructural y progresiva; ii) el desconocimiento multidimensional que se menciona con anterioridad, se puede representar en la conexión que existe entre la institucionalidad y los individuos, debido a las respuestas que deben surtir efecto en relación a la atención, reubicación y destinación económica de acuerdo al diseño, alcance y procedimiento de la política pública; iii) el Estado puede considerarse como un sujeto activo y determinante del desconocimiento generalizado de los derechos, debido a los factores arraigados a la negativa manifiesta o sumaria de los deberes constitucionales de las autoridades frente a las obligaciones que subsisten por el mero hecho del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y el ejercicio de la función pública; iv) la Corte es enfática en mencionar los deberes mínimos de protección que deben cubrir los sujetos inmersos en la problemática, así como también, la necesidad de abandonar las acciones que obstaculizan y marcan las deficiencias de la capacidad institucional del Estado, especialmente en la clarificación de los enunciados normativos y metodológicos en los campos de acción y las respuestas por parte de las autoridades cuando se tienen peticiones y reclamos; v) la condición de imputabilidad en

relación a la regresión en la atención no puede ser susceptible a una sola entidad, de acuerdo a los cargos que se plantean, la jurisprudencia hace alusión al carácter armónico que deben regir las acciones de los organismos que integran el Estado.

En particular, la Corte señala que, a partir del estudio de los cargos planteados con antelación, se permite tener un encuadre de todas las variables que componen el análisis del problema jurídico, así como también, convertir estos hechos relevantes en el sustento y legitimación de la intervención judicial en la política pública de desplazamiento y permitir que haya una correcta sincronización de las acciones públicas a través de las órdenes que se deben impartir. Concretamente señala el tribunal que estas ficciones jurídicas tienden a asegurar la vigencia de los derechos y que

Ese mínimo de protección que debe ser oportuna y eficazmente garantizado implica (i) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas y (ii) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.

Es necesaria la función del control judicial en estos aspectos de crisis estructurales de violación de las garantías constitucionales, si el objetivo primordial como expresión suprema del Estado social y democrático de derecho es construir una interlocución adecuada, pertinente y permanente entre los diferentes sectores, niveles y jerarquías que componen la Nación (Uprimny y Rodríguez, 2007). Esta teoría que se recoge desde la implementación del constitucionalismo dialógico como máxima construcción del diálogo interinstitucional, busca generar las discusiones jurídicas y sociales que requieren de grandes consensos colectivos, la mayoría permeados por las voluntades y acciones políticas. Particularmente, su objetivo gira alrededor de una colaboración armónica entre los tribunales constitucionales y las demás instancias del ordenamiento público, para que desde su independencia y laboral legal, intenten dar una solución definitiva a problemas estructurales de la violación de los derechos fundamentales, con el único fin de robustecer los debates y el escenario democrático. Todos aquellos desacuerdos sociales que generan crisis en la



estabilidad social, política y jurídica de los sujetos pasivos, deben tener una especial atención por parte de los organismos del Estado, ante la ausencia de una actuación pronta y suficiente, los jueces y especialmente los tribunales, asumen como propias estas discusiones y suplen de manera sustancial y procesal, las situaciones que dieron pie a la violación sistemática. Es precisamente en este punto, donde desde el constitucionalismo dialógico se encuentra una legitimidad de la actuación de los jueces y su intervención en las esferas de actuación de las demás ramas del poder.

Estos argumentos han sido formulados debido, en gran medida, al auge en la expansión de las intervenciones de los tribunales y cortes ante la imperiosa necesidad de la protección de un conglomerado de derechos. Para el caso colombiano, si bien es cierto que la Corte Constitucional ha asumido de manera fuerte y directa el estudio de casos que revisten una gran importancia para la vida nacional, en últimas quienes tienen la palabra del debate son a quienes se exhorta para que tomen decisiones de fondo. Al respecto Roa (2021) asegura que

Se trata de un argumento muy poderoso que merece un alto grado de respeto. Sin embargo, en el caso de Colombia, esta propuesta dialógica ha sido formulada de manera parcial e incompleta. La visión dialógica del constitucionalismo mantiene que los tribunales deben cooperar con los demás poderes del Estado para resolver casos complejos de desprotección estructural de los derechos o de profundos desacuerdos sociales. En la versión del constitucionalismo dialógico débil, los tribunales pueden decir muchas cosas, pero siempre el parlamento o el ejecutivo tienen la última palabra sobre la interpretación de la Constitución, la protección de los derechos y la forma de desatar nuestras diferencias como sociedad.

Pero no solo es un problema exclusivo de la sociedad colombiana, se han identificado, por ejemplo, falencias en las actuaciones desde los diversos sistemas jurídicos latinoamericanos, que cuando se establece una decisión judicial, las tareas e intervenciones recaen en otros protagonistas, que en muchos de los casos siguen guardando un silencio rotundo y reiterado. Retomando un poco las características de esta teoría constitucional, es importante señalar las variantes iniciales desde donde se inicia la gestación de las intervenciones, claro está, de manera lícita: i) inicialmente se da un escenario de incentivos, relacionado con las adopciones en las partes resolutorias de las

sentencias, es decir, las órdenes que se efectúan en el marco de una contraposición jurídica de derechos, para que con el fin último de subsanar los hechos que ocasionan el quiebre del orden constitucional, se realicen de manera efectiva y se resuelvan los desacuerdos sociales estructurales; ii) de manera posterior, se da un escenario deliberativo que propone la creación de espacios como audiencias y consultas populares y comunitarias, para que se difunda la problemática y en grandes consensos, ocurra la toma de decisiones con el fin de solución a ella. Desde luego, siempre van a existir las polémicas alrededor de estas intervenciones, particularmente con el argumento de la usurpación de las capacidades y funciones de los demás intervinientes en el Estado. Como se ha dicho con anterioridad, este es un razonamiento que no encuentra asidero, si se tiene en cuenta el carácter de complementariedad que desarrolla esta corriente dialógica; en tal sentido asegura Roa (2021) que

(...) tanto el legislador como el ejecutivo pueden diferir de la decisión de fondo adoptada por los jueces. En esos casos, tienen a su alcance las medidas necesarias para contestar la decisión del tribunal: legislar en sentido contrario o aprobar una reforma constitucional que reaccione frente a la sentencia judicial. Lo único que no es dable es que, ante su propio y prolongado silencio, el legislador o el ejecutivo acusen a la Corte de haber tomado la palabra cuando no le correspondía. No se trata del argumento según el cual quien calla otorga, sino de que la protección de los derechos no puede quedar librada a la inercia de todos los poderes del Estado. Como diría Owen Fiss, la Corte debe hablar y debe hacerlo para contestar de fondo todos los argumentos que le han sido planteados.

La materialización ideal de toda esta teoría sería, que, desde las insuficiencias sociales, tanto la Corte como los demás actores, tuviesen de manera colaborativa, la última palabra para otorgar una solución pronta y efectiva, y no remitirse simplemente a atacar y deslegitimar los hechos condujeron a la violación sistémica. Esto también es un buen argumento para la defensa del robustecimiento de la democracia y el incremento del sistema de frenos y contrapesos, o *checks and balances*. Inicialmente todo el proceso de construcción de las democracias deliberativas se gesta desde la definición de los problemas estructurales, quienes soportan de manera directa el desconocimiento de los derechos y las actuaciones de los organismos encargados de tramitarlas. Posteriormente, se prosigue con la consolidación de lo que se denomina las soluciones dialógicas,

esto es, definir de manera precisa los contornos de convulsión social y a través de la discusión democrática, plural y abierta, se tramiten los posibles arreglos institucionales que fueron los causantes de esas incapacidades.

Finalmente es importante reconocer que todas las acciones que se emprenden desde la consolidación de la democracia por parte de la jurisdicción, llevará a asimilarse como la construcción de un conjunto de decisiones coherentes que sean equiparables con nuestro sistema político y jurídico, que exige a grandes rasgos, el cumplimiento de unos fines esenciales que deben garantizar la vivencia de los derechos esenciales y que aquellas concepciones personales, expresión de la voluntad ciudadana, son el máximo culmen del desarrollo del Estado Social de Derecho. En sintonía con esta tesis, Gargarella (2014) asegura que

La discusión entre todos los potencialmente afectados, puede agregarse, sirve a propósitos diferentes y valiosos: todos nos abrimos a la posibilidad de ganar información con la que no contábamos; todos podemos corregir errores a partir de las críticas que recibimos de los demás; todos nos vemos forzados a plantear nuestras posiciones en términos que sean entendibles y aceptables para los demás; todos nos vemos así obligados a pensar en los modos en que nuestras iniciativas impactan sobre los demás, y a considerar a los otros en nuestras propuestas; todos nos vemos constreñidos a confrontar con quienes piensan distinto y a argumentar con ellos, en lugar de simplemente descartar prejuiciada o dogmáticamente sus puntos de vista. (p.5).

### **2.7. Disposiciones judiciales a partir de la Sentencia T - 025 de 2004 y sus respectivas evaluaciones en los avances técnicos, metodológicos y jurídicos en la vigencia de la política pública del desplazamiento forzado.**

Relacionados los tópicos bajo los cuales se ha desarrollado la jurisprudencia constitucional en la mediación de las políticas y especialmente la ordenada de acuerdo al fenómeno del desplazamiento forzado, es pertinente desarrollar cada una de las disposiciones judiciales, que de acuerdo a su naturaleza, han permitido nutrir el escenario de consolidación y materialización de las adopciones normativas y, cómo desde la propia génesis de estas, se han fortalecido las acciones

que permiten vislumbrar una mayor colaboración armónica entre las ramas del poder público en Colombia.

Todos los instrumentos que el Estado colombiano ha ratificado en el ejercicio del derecho internacional, han supeditado las acciones públicas al cumplimiento propio de las obligaciones convencionales a las cuales se suscribe de acuerdo al principio de buena fe (Gargarella, 2014). Lo anterior es importante mencionarlo, debido a que desde el desarrollo de la jurisprudencia interamericana se han dispuesto algunas consideraciones de orden normativo que el Estado debe asumir y desarrollar con el único fin de asegurar el goce efectivo de las prescripciones de estos instrumentos. Para el caso en concreto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha acumulado las decisiones en la protección de los individuos que se encuentran en franca disminución por la vivencia propia del desplazamiento forzado a través del Cuadernillo de Jurisprudencia N° 3 del año 2020. Desde un objetivo general, la jurisprudencia examina cada una de las decisiones que en virtud de su jurisdicción ha sancionado en relación a la responsabilidad internacional del Estado colombiano, concretamente en las acciones emprendidas desde las esferas del poder público, para alivianar las situaciones que dieron pie a la violación de las garantías constitucionales y convencionales en la atención, seguimiento, reparación y estabilización de las condiciones de las personas en situación de desplazamiento. Concretamente las disposiciones judiciales de origen internacional se relacionan así

<b>Disposiciones judiciales de origen internacional sobre el desplazamiento forzado</b>			
<i>Identificación</i>	<i>Naturaleza</i>	<i>Jurisdicción</i>	<i>Síntesis</i>
Corte IDH. Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134	Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones	Corte Interamericana de Derechos Humanos.	La Corte observa que la situación de desplazamiento forzado interno que han enfrentado los familiares de las víctimas no puede ser desvinculada de las otras violaciones declaradas en la presente Sentencia. La compleja situación de vulnerabilidad que afecta

			a dichas personas, incluyen, pero trascienden el contenido de la protección debida por los Estados en el marco del artículo 22 de la Convención.
Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148.	Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones	Corte Interamericana de Derechos Humanos.	En razón de la complejidad del fenómeno del desplazamiento interno y de la amplia gama de derechos humanos que afecta o pone en riesgo, y en atención a las circunstancias de especial vulnerabilidad e indefensión en que generalmente se encuentran los desplazados, su situación puede ser entendida como una condición de facto de desprotección. En los términos de la Convención Americana, dicha situación obliga a los Estados a otorgar un trato preferente a su favor y a adoptar medidas de carácter positivo para revertir los efectos de su referida condición de debilidad,
Corte IDH. Caso de las Comunidades Afrodescendientes Desplazadas de la Cuenca del Río Cacarica (Operación Génesis) Vs.	Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones	Corte Interamericana de Derechos Humanos.	Las medidas de asistencia básicas proporcionadas por el Estado durante el período del desplazamiento fueron insuficientes, toda vez que las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar durante casi cuatro años

Colombia. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270.			no son acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de casos.
Corte IDH. Caso Yarce y otras Vs. Colombia. Sentencia de 22 de noviembre de 2016. Serie C No. 325	Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones	Corte Interamericana de Derechos Humanos.	Este Tribunal ha considerado que la insuficiencia estatal en la asistencia básica durante el desplazamiento puede comprometer la responsabilidad del Estado respecto al derecho a la integridad personal si es que las condiciones físicas y psíquicas que debieron enfrentar las víctimas no son acordes con estándares mínimos exigibles en este tipo de casos.

Cuadro: Autoría propia

Desde el ámbito local y en razón a la expedición de la sentencia T - 025 de 2004, se conformó una sala de seguimiento constitucional que se ha encargado de realizar las evaluaciones periódicas sobre los hechos estructurales en la decisión final de realizar una política pública que tuviese una mayor cobertura en los territorios. Esas disposiciones que se han emitido con posterioridad, buscan en parámetros generales, nutrir desde diferentes vertientes, de acuerdo a los hechos sociales que evolucionan, los enfoques que suponen un reto en la atención y focalización del acuerdo marco metodológico expuesto. Así mismo y, remitiéndose a una labor propia otorgada por el constituyente, los poderes ejecutivos y legislativos, emitieron diversos tratados normativos con el fin de cumplir con la decisión del tribunal constitucional. Concretamente las disposiciones judiciales de origen local se relacionan así

<b>Disposiciones judiciales de origen nacional sobre el desplazamiento forzado</b>			
<i>Identificación</i>	<i>Naturaleza</i>	<i>Entidad</i>	<i>Objeto</i>
Decreto 250 de 2005	Decreto normativo	Presidencia de la República	Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. Entre los objetivos específicos establece que se adoptarán las medidas necesarias para posibilitar el retorno voluntario de la población desplazada.
Auto de seguimiento 178 de 2005. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	El auto ahonda en los aspectos relacionados al presupuesto y a la coordinación con las entidades territoriales dictados en autos anteriores. Sobre el tema de retornos y reubicaciones, el auto sugiere que se definan metas puntuales de corto, mediano y largo plazo, con el fin de garantizar que la población desplazada goce efectivamente de sus derechos y el pleno respeto de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.
Auto de seguimiento 116 de 2008. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	Por medio del cual se hace seguimiento a los indicadores de resultado del goce efectivo de derechos de la población desplazada y se presentan propuestas para subsanar los vacíos y las falencias de

			la batería de indicadores de los anteriores.
Auto de seguimiento 092 de 2008. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	En el cual se adoptan medidas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento. Concretamente, la Corte Constitucional adopta medidas para la protección de los derechos de las mujeres desplazadas, así como para la prevención del impacto desproporcionado de género.
Auto de seguimiento 251 de 2008. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	En el cual se ahonda sobre la protección de los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado. Específicamente, se establece que la respuesta estatal en todas las fases de atención al fenómeno de desplazamiento, ha sido puntual y fragmentada. Por ello, se identifica la necesidad de un enfoque diferencial etario en la ejecución de la fase de retorno.



<p>Auto de seguimiento 008 de 2009. (Sentencia T - 025 de 2004).</p>	<p>Auto constitucional</p>	<p>Corte Constitucional</p>	<p>La Corte Constitucional especificó que el retorno es un aspecto central de la atención a la población en situación de desplazamiento. Además, la Corte reiteró que el retorno debe darse de acuerdo a los criterios de seguridad, voluntariedad y dignidad. La política estatal debe contar con las herramientas necesarias para garantizar la sostenibilidad del proceso.</p>
<p>Política Pública de retorno para la población en situación de desplazamiento</p>	<p>Documento técnico y metodológico</p>	<p>Gobierno Nacional</p>	<p>En el documento se definen los principios, lineamientos, fases e instrumentos para acompañar institucionalmente los procesos de retorno, ya sean colectivos o individuales, e indica los avances iniciales en la implementación de la Política Pública de Retornos –PPR-.</p>
<p>Auto de seguimiento 004 de 2009. (Sentencia T - 025 de 2004).</p>	<p>Auto constitucional</p>	<p>Corte Constitucional</p>	<p>En el auto se ahonda sobre la protección de los derechos fundamentales de las personas y de los pueblos indígenas desplazados. Se expresa que por la falta de una respuesta estructurada y diferenciada por parte del Estado, se generan muchos casos de retornos espontáneos de las</p>

			comunidades indígenas, lo cual genera mayores riesgos para su integridad individual y colectiva.
Auto de seguimiento 005 de 2009. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	Auto sobre la protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima de desplazamiento forzado. Se establece que existen numerosos cuestionamientos sobre las cifras de desplazamiento de la población afro, pues existe un alto subregistro en relación con esta población.
Auto de seguimiento 383 de 2010. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	Se hace seguimiento a la coordinación de la política pública de atención a la población desplazada por parte de las entidades territoriales y nacionales. Para determinar el avance, estancamiento o retroceso en la atención a la población desplazada, se plantean seis componentes centrales en materia de coordinación nación-territorio.

Decreto 4800 de 2011	Decreto normativo	Presidencia de la República	Por medio del cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011. Tiene como objetivo establecer los mecanismos para la adecuada implementación de las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas.
Auto de seguimiento 173 de 2014. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	Seguimiento a las órdenes proferidas por la Corte Constitucional en el auto 006 de 2009 sobre protección de las personas en situación de desplazamiento con discapacidad, en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004.
Auto de seguimiento 373 de 2016. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	El auto hace una evaluación de los avances, estancamientos y/o retrocesos en la protección y atención a la población desplazada por la violencia generalizada y el conflicto armado, en el marco del seguimiento a los autos 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011.
Auto de seguimiento 095 de 2017. (Sentencia T - 025 de 2004).	Auto constitucional	Corte Constitucional	Seguimiento al cumplimiento de la sentencia SU-254 de 2013, en el marco del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

<p>Auto de seguimiento 811 de 2021. (Sentencia T - 025 de 2004).</p>	<p>Auto constitucional</p>	<p>Corte Constitucional</p>	<p>Valoración de la continuidad de las medidas de atención y asistencia y, la garantía del principio de igualdad y no discriminación de la población desplazada en el acceso a los programas sociales y a las medidas de reactivación económica, adoptadas con ocasión de la pandemia.</p>
--	----------------------------	-----------------------------	--

Cuadro: Autoría propia

## **2.8. Extensión jurisprudencial de la Corte Constitucional en la intervención a las políticas públicas: otros casos estructurales de atención.**

La Corte Constitucional ha extendido su facultad jurisdiccional de la intervención en políticas públicas a otros casos emblemáticos de vulneración dimensional de los derechos fundamentales. En particular, el Tribunal ha identificado que, a pesar de existir los mecanismos legales de tratamiento de la problemática, los mismos son insuficientes en la materialización de las garantías constitucionales dispuestas en el ordenamiento jurídico, de manera que, su vigencia se encuentra en real desmedida en comparación con las prácticas que se constituyen y erigen como los mecanismos de desconocimiento. El objetivo de esta intervención, no es más que la modulación o modificación de los postulados expresados en la ley con el fin de que haya una correcta cobertura de todos los sistemas de atención, bien sean técnicos, metodológicos, económicos o financieros, a medida que los hechos fácticos que dan pie a la consolidación de la vulneración, sean superados de manera progresiva y gradual.

Los pronunciamientos jurisprudenciales con relación a las políticas públicas vienen acompañados con de la declaratoria del ECI por la magnitud de la acción desconocedora y, además, por las prácticas identificadas en el mismo, que se caracterizan por sus acciones de sistematicidad, en tiempo y modo, de acuerdo a las particularidades de los hechos. Algunos de los casos más emblemáticos de este ejercicio de intervención se pueden ilustrar a partir de:

- I) La expedición de la Sentencia T-388 de 2013 que estableció el ECI en materia carcelaria, en particular por las condiciones de hacinamiento, vulneración de los derechos a vida digna, a la dignidad humana y a la salud. En concordancia con los cargos fácticos analizados por la Corte, se evidenció que los instrumentos legales, los planes y programas creados para la realización y ampliación de centros de reclusión que garanticen condiciones mínimas de salubridad y dignidad, no fueron materializados en un plazo razonable, situación que resultaba sumamente violatoria de las prescripciones constitucionales por el represamiento en centros transitorios de reclusión. A partir del estudio realizado por la Corte, se estableció una modificación de la política pública en el plan de trabajo y se dividió en dos partes para su concreción: i) una fase transitoria de compuesta por órdenes urgentes y de inmediato cumplimiento, como, por ejemplo, el traslado del personal recluso en la Unidades de Reacción Inmediata -URI- ; ii) una fase definitiva y complementaria con la creación de estrategias que permitan dignificar estos espacios como verdadera traducción del factor de resocialización de la pena privativa de la libertad.
- II) A través de la Sentencia T-302 de 2017, la Corte declaró el ECI con relación a la vulneración masiva de los mínimos asegurables de la población infantil perteneciente al pueblo indígena Wayúu en el Departamento de la Guajira. La Corte Constitucional constató una vulneración generalizada, injustificada y desproporcionada de los derechos fundamentales al agua, a la alimentación, a la seguridad alimentaria y a la salud de los niños y niñas del pueblo Wayúu. Además, constató que las vulneraciones a los derechos fundamentales son causadas por múltiples causas dentro de las cuales se destacan fallas estructurales del Gobierno Nacional, del Departamento de La Guajira, de los municipios demandados y de algunas de las autoridades tradicionales Wayúu. Dentro de lo ordenado se dispuso que la solución para la vulneración de estos derechos no reside, entonces, en la aplicación de programas asistencialistas para alimentar directamente a los niños y niñas. Ésta debe incluir, ante todo, iniciativas de seguridad alimentaria destinadas a fortalecer las capacidades y la autonomía del pueblo Wayúu.
- III) La Sentencia SU-020 de 2022 declaró el ECI por el bajo nivel de implementación del componente de garantías de seguridad de la población firmante en tránsito a la vida civil, previsto en el numeral 3.4 del acuerdo final de paz. En síntesis, la Sala Plena

examinó los resultados reportados por el Gobierno Nacional y otras autoridades, así como los informes de los organismos de verificación y apoyo al proceso de paz con relación al cumplimiento de seguridad humana preventiva y colectiva, encontrándose con que, aún con los mecanismos de protección desarrollados por la Unidad Nacional de Protección –UNP- estos eran insuficientes para garantizarle a toda la población firmante, las garantías de reincorporación a la vida civil con plenas garantías de su prevalencia al derecho a la vida y la seguridad; así mismo, la inobservancia de un plan macro por parte del ejecutivo que permitiese tener una envergadura mayor en cuanto a la protección del Acuerdo Final de Paz.

## **2.9. Conclusiones**

El desarrollo de las variables que componen este capítulo lleva a consolidar la tesis que gira alrededor de la importancia de la intervención de los jueces en las políticas públicas cuando se identifica una crisis estructural en la atención y promoción de los lineamientos constitucionales. Bajo esta premisa encuentra sustento la consolidación de las actividades propias de la coordinación institucional para enfrentar de manera directa la superación de las insatisfacciones que dan lugar a la violación dimensional y sistemática de los derechos, debido en particular, a la posibilidad de concretar una mejor materialización de los objetivos centrales de los programas, planes y proyectos que se disponen en razón de la promulgación de las sentencias judiciales que conminan a la creación y masificación de disposiciones normativas, técnicas y metodológicas para tal fin.

Todas estas características relacionadas con el ciclo de las políticas públicas y su interpretación como herramienta ideal en la intervención en los escenarios sociales donde se requiere atención del Estado, desarrollan los siguientes lineamientos básicos en busca de la consolidación de los fines esenciales del Estado y el cumplimiento de las obligaciones de origen convencional y constitucional; a saber: i) el Estado colombiano debe abandonar las viejas prácticas que generan un obstáculo en el ejercicio pleno de los derechos, y por el contrario, todas sus dependencias y representantes deben ser agentes que promuevan la exigibilidad de los mismos; ii) posterior a esto, el Estado tiene la obligación constitucional de garantizar que los demás miembros del cúmulo

social no representen un peligro para las libertades individuales y que desde diferentes móviles, frenen la eficacia de las prerrogativas legales; iii) que bajo un marco de actuación legal se dispongan de todos los métodos para el reclamo sobre las perspectivas de igualdad y participación.

Es importante mencionar la relevancia y el significado que tiene el análisis judicial de las políticas públicas, específicamente la labor que desempeña el juez desde su capacidad jurisdiccional y la consolidación de sus decisiones en un plano de materialización. Como se mencionó con antelación, la convocatoria de todos los estamentos que tienen un rol específico y en la vivencia propia del Estado, se convierte en un reto mayor en una sociedad que exige un mayor número de colaboración armónica, pero también, la necesidad de que se mantenga un control extensivo y constante sobre las decisiones judiciales, no solo por parte de los jueces o las instituciones judiciales, también, aquellos sectores de la sociedad civil que ven oportunidad en el ejercicio de mecanismos institucionales para tal objeto. De esta manera se robustece todo el entorno que reclama la construcción del Estado y la masificación de la democracia como el escenario natural para el trámite de todas las insatisfacciones sociales que requieren de una mayor atención en busca de una solución estructural y definitiva.

### **3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, EL CONTROL JUDICIAL Y LA LEGITIMACIÓN DE LOS JUECES: ELEMENTOS ESENCIALES EN LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO Y LA VIGENCIA DEL CONSTITUCIONALISMO DIALÓGICO.**

#### **3.1.Introducción**

Las políticas públicas se han entendido como el mecanismo idóneo para la superación de las grandes desigualdades sociales que profundizan las regresiones en el cumplimiento y la vigencia del Estado social y democrático de derecho (Ibáñez, 2001). Estas acciones que le dan fortaleza a la actividad estatal en varios sentidos, si se quiere: i) en el cumplimiento de los fines esenciales incluidos en el texto constitucional; ii) en el acatamiento de las obligaciones derivadas del ejercicio directo del derecho internacional, esto es, las contenidas en los instrumentos que son vinculantes por su ratificación por parte del Estado colombiano; iii) por la existencia de necesidades superiores que dan cuenta de los amplios intereses por parte de la sociedad en general. Lo anterior es importante, en particular, porque las políticas públicas surgen como un engranaje que permite la reorganización y transformación de la sociedad civil, alrededor de la protección de las garantías y valores inmersos en el desarrollo civilizatorio (Kalmanovitz, 2001).

Es a partir de esta concepción que se arraiga a la gestión de las políticas públicas como instrumentos de construcción del Estado. A profundidad, se requiere que dentro del normal funcionamiento de los organismos encargados de direccionar los ciclos que las componen, se tengan en cuenta factores tan determinantes como (Gómez, 2012): i) los actores que confluyen a la hora de la elaboración y focalización de la política pública; ii) la incorporación a la agenda pública de sus contenidos y desarrollos, en particular respondiendo a la voluntad política del que hacer de la administración; iii) la eficiencia en la cobertura, impacto y evaluación que se espera de sus postulados; iv) la intervención y control judicial cuando se tienen deficiencias en el plano de la concentración de los resultados. Todos estos componentes pueden representar también obstáculos o afectaciones a la hora de la puesta en marcha de la estrategia pública, bajo el precepto del excesivo proceso administrativo que se requiere para su articulación. Por consiguiente, se ha considerado que



Las políticas se han vuelto también un lugar densamente administrativo, la complejidad, escala, variabilidad e interdependencia de los asuntos públicos requieren cada vez información confiable, conocimiento especializado, cálculos precisos de costos y consecuencias, para decisiones que se adoptan casi siempre en condiciones de riesgo y bajo escasez. Sin el soporte de un riguroso ejercicio lógico, científico y técnico, las decisiones de gobierno podrían caer en peores equivocaciones, dispendios, imprevisiones, que por la magnitud de su impacto acarrearían males y sufrimientos sociales (Aguilar, 1992).

Lo anterior no se convierte en un argumento válido y de refugio absoluto de los gobiernos que deben realizar la programación o ajustes de las políticas públicas en cuanto a su disposición, de manera sustancial y definitiva, a propender por las soluciones o transformaciones dispuestas en el plano del ejercicio de los derechos fundamentales. A partir de esta concepción se pueden relacionar estas estrategias como mecanismos o instrumentos que permiten, de manera directa, la construcción de un Estado más robusto, eficiente y presente en todos los sectores que requieran una atención (Ferrari, 2005). De esta manera, las realidades en el avance de los objetivos del Estado Social de Derecho se verían reflejados en la práctica social, en particular, porque desde el pensamiento inicial de la política pública se tiene por fin general, modificar la génesis de un problema estructural que requiere de una acción específica, particular y focalizada. Pero también debe entenderse como una acción que permite una mejor y mayor construcción de escenarios que propenden por la protección de los valores constitucionales, vigentes en nuestra era, que tienen por fin una participación, promoción y protección efectiva de los derechos humanos y fundamentales.

En esa discusión del aporte de las políticas públicas y el surgimiento de una protección amplia de la democracia y, por ende, del texto constitucional, hay varios elementos que permiten dilucidar de una mejor manera los hechos constructivistas en pro de la consolidación del Estado Social de Derecho (Cepeda, 2007). En primer lugar, hay una tendencia mayoritaria a crear acciones de activismo judicial por parte de los jueces, con el propósito de materializar la realización de la Constitución y, en su defecto, de los derechos fundamentales. Esto significa pues, un rol activo desde las esferas del poder público que antepone al interés político y partidista, las herramientas de control y supervisión social de los derechos, entendidos como los instrumentos que materializan su práctica social. En segundo lugar, coexisten con las herramientas de control, una amplia oferta de espacios para la participación ciudadana, que permiten de manera directa, un clima efervescente

para la defensa en su integridad de los derechos sociales, a través de diversos mecanismos de corte judicial o administrativo que pueden ser utilizados para su justiciabilidad (Arango, 2005). Pero también es una oportunidad para garantizar los medios y espacios debidos para su vinculación efectiva, esto es, convertir en realidad tangible la práctica social de los derechos esenciales que se han dispuesto desde los diversos órdenes normativos. En tercer lugar, se encuentra la apertura de los escenarios de participación que permiten un mayor control a las políticas públicas, entendido esto como un medio de exigibilidad de los derechos a medida que surgen otras corresponsabilidades del sector público, privado, la academia y sociedad civil. Pero también es una responsabilidad mayor y efectiva de los aparatos estatales, en este caso del poder judicial a través de los jueces (Botero, 2006), asumir una defensa en todos planos y frentes de los derechos con el fin de contribuir a la realización de los mismos como una expresión del ejercicio de su rol principal: preservar la ley. En este sentido, Arango Rivadeneira expone que

(...) así como los desarrollos legales en materia de seguridad social en salud o de protección de desplazados son un marco jurídico cuya observancia concierne a los jueces de tutela. La justicia constitucional cumple así la importante función de controlar la razonabilidad de diseños institucionales y la ejecución de políticas públicas en el campo social, de modo que no baste al Estado pretextar que la ley o la administración es la encargada de asegurar los derechos sociales, económicos y culturales (p.6).

Ahora bien, todos estos elementos que se han señalado con anterioridad son un insumo valioso para el diseño de los mecanismos que ayudan en la superación de las insatisfacciones de la sociedad. Y es también un punto de partida para que, a partir de la realización de estas acciones, los gobiernos y todos los actores que pueden brindar conceptos alrededor de rol que desempeñan las políticas públicas en la era moderna de los Estados, sean considerados como los hechos predilectos que den pie al apalancamiento de una mayor justicia dialógica, es decir, la conversación entre iguales desde las esferas de las providencias judiciales y el reverdecimiento de todo el contexto de la democracia. Y el argumento que puede desarrollar de mejor manera esta idea es el relacionado con la capacidad de acción de la estructura estatal, desde diversos órdenes, si se quiere, desde su naturaleza, concepción práctica o instituciones, y que deben generar una relación *sine qua non* con el ejercicio de los derechos y las garantías que deben ser exigidas en el marco de sus actuaciones (Amartya, 2000). En tal sentido, el sistema público gubernamental debe desarrollar

todas sus capacidades, en la generación de la ruta para la aplicabilidad de las políticas públicas, sosteniendo siempre su acción de agente protector y garante de las disposiciones constitucionales.

### **3.2. La justiciabilidad y vigencia de los derechos en el Estado: avances y retos en el caso del desplazamiento forzado.**

En el ejercicio pleno de los derechos y los mecanismos que se disponen en el Estado para su cumplimiento, trae consigo la transversalización de la justiciabilidad de los mismos a través de la administración de justicia. Toda la estructura judicial se presta a la correcta vigencia, ejecución y cumplimiento de las garantías constitucionales en un posible escenario de desconocimiento, individual o colectivo (Rodríguez, 2010). Es así como los objetivos inmersos en la aplicabilidad de la justicia y la concreción de las políticas públicas y, más en particular en el caso del desplazamiento forzado, requieren, de manera casi obvia, el desarrollo de la idea central intrínseca en el Estado Social de Derecho: construir las condiciones necesarias que permitan el aseguramiento del amparo jurídico y material a través de la aplicación del texto constitucional.

Esta discusión alrededor de la justicia como medio idóneo para la protección de los derechos, debe partir desde la concepción propia de la importancia de los mismos en el diseño institucional del Estado. Esta tesis es relevante para entender las adopciones y la creación de los engranajes de tipo jurisdiccional o cuasi jurisdiccional, en la medida que, deben responder a la traducción lógica del funcionamiento de todos los órdenes de la justicia material (Clavijo, 2001), es decir, el conocimiento directo de los derechos fundamentales por parte del juez cuando no han sido valorados en su práctica cotidiana. A profundidad, lo anterior puede desarrollar de mejor manera el hecho considerativo de las características de los derechos, razón por la cual, se gesta la obligación por parte de la institucionalidad de proteger, masificar y valorar las garantías esenciales, pero también, el sensato ejercicio individual de todos los elementos y herramientas dispuestas para su validez judicial. En este sentido se puede asegurar que

Los derechos sociales fundamentales, en consecuencia, no son normas de rango constitucional que sólo establecen obligaciones objetivas a los poderes públicos, en particular al legislador para que los desarrolle progresivamente, sino verdaderos derechos públicos subjetivos en

cabeza de sus individuos quienes pueden exigirlos en forma inmediata ante los jueces constitucionales (Arango, 2005).

Las obligaciones descritas con antelación trasladan el debate de los escenarios de materialización de la justicia como máximo significado de la actuación de este poder público, a tareas imperantes en cabeza de otros roles intervinientes. Esto es, si se quiere, un deber bidireccional que conduce a robustecer todos los frentes de atención a las necesidades fácticas y jurídicas del ejercicio pleno de los derechos. De acuerdo a esto, se tienen las siguientes ideas creadoras del garantismo y justiciabilidad del reconocimiento estructural de las prestaciones esenciales (Ibáñez, 2009); a saber: i) el destinatario natural de la prevalencia del conglomerado de disposiciones constitucionales es el Estado, partiendo de la idea general de que son inmediatamente exigibles a la institucionalidad que tienen dispuestos en todos los órdenes los organismos, entidades y capacidad económica para su atención; ii) la responsabilidad es compartida a razón de la integración del derecho local con los instrumentos del derecho internacional, reconociendo en primera medida, la jurisdicción de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos y consigo, todas las acciones afirmativas que buscan la reparación legítima de bienes intangibles consagrados en el ordenamiento jurídico interno y los establecidos en los tratados internacionales, con el fin de que el individuo afectado esté en las mismas condiciones que precedieron a los actos violatorios de los derechos; iii) por un carácter de corresponsabilidad entre las ramas que integran el poder público en el Estado, el talante de progresividad de los derechos deben ocupar la mayor agenda, por ejemplo, en las funciones legislativas otorgadas con mayor amplitud en la Constitución Nacional, y dejar de un lado las prácticas que atañen la protección de aquellas garantías a la capacidad judicial, por ende, propender porque las funciones desempeñadas de acuerdo a las asignadas por el constituyente, sean desarrolladas en el marco de un garantismo dialógico; iv) el mero reconocimiento positivizado de los derechos, bien sea a través de la ley o por vía jurisprudencial, debe de ir acompañado por un conjunto de mecanismos administrativos que posibiliten su reclamación o exigibilidad, para que por medio de su uso ante las instancias debidas, se espere una respuesta a su protección y no se tenga que agotar una vía judicial para llegar a este efecto.

Todos estos hechos de justicia de los derechos conducen, de manera efectiva, a brindar un arreglo institucional que convoque a diversas entidades que son susceptibles, desde su concepción

funcional o misional, a la defensa pragmática de los mismos. Y es precisamente en esta idea en la que se funda el actuar de los Estados modernos: crear de todos modos, las particularidades materiales de la gestión pública a través de la creación de políticas que alivianen las acciones que ocasionan una ignominia de los preceptos inmersos en la Constitución (Lemaitre, 2009). Lo anterior es vinculante para el poder judicial si no se presenta una acción concreta por parte de las entidades en cuanto a la ejecución de metodologías dispuestas en todos los planos de concreción de las políticas públicas. En este sentido, y recobrando la importancia de la justicia como validante de los derechos, se puede asegurar que

Esta dimensión de la democracia exige de las cortes precisamente el tipo de actuación que los críticos condenan, incluyendo la intervención judicial para hacer valer los derechos, frente a las acciones u omisiones de la administración pública o el Legislativo. (...) El nuevo activismo judicial, por tanto, parte de la constatación de situaciones recurrentes de bloqueo institucional o político que impiden la realización de los derechos. En estos casos, frecuentes en las democracias contemporáneas, la judicatura, aunque no sea la instancia ideal o esté dotada de todas las herramientas para cumplir la tarea, aparece como el único órgano del Estado con la independencia y el poder para sacudir semejante estancamiento (Rodríguez, 2010).

Ahora bien, debidamente relacionados los escenarios donde se pueden llevar a cabo el ejercicio de los derechos, a través de los cuales se recobra una justicia directa y material de los mismos, es importante observar algunas precisiones en el plano fáctico del desplazamiento forzado como mecanismo trasgresor multidimensional de los derechos fundamentales. Esta variable del desconocimiento es importante en el tratamiento del desplazamiento forzado debido a que

desde el punto de vista de los derechos humanos, el desplazamiento forzado no significa la violación puntual de algunos de ellos, sino su vulneración múltiple, masiva y continua; que ataca su titularidad a la persona desplazada. Este ataque es provocado por el desplazador, y en algunas ocasiones, por omisión, por el mismo Estado, por ser éste quien tiene la obligación primordial de prestar al desplazado la atención necesaria y de proporcionarle una protección integral que frene la violación tanto de los derechos humanos como del derecho humanitario (Villamizar, 2014).

Para realizar un mejor bosquejo de la situación que dio origen a la falla estructural de atención, es esencial relacionar los hechos jurídicos que fueron relevantes en el análisis y examen jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional, así como también, de los avances y retos que desde los diversos documentos se han establecido en el marco de la Sala Especial de Seguimiento del referenciado tribunal. Hay algunas variables que convierten en un insumo esencial la intervención judicial para la solución progresiva del desplazamiento forzado, ampliando la evaluación general de la norma ya existente y declarando sus alcances como verdaderas limitaciones para los sistemas de atención (Vidal, 2007). Al respecto se puede señalar que, son elementos de gran discusión en la superación de esta problemática, las siguientes variables: i) establece la Corte que los elementos normativos que dan pie al tratamiento de la situación, esto es, la Ley 387 de 1997, no logró una satisfacción en la materialización de los instrumentos de intervención que se desarrollaron en la misma; sus sistemas de atención en todos los niveles reflejaron la incapacidad institucional en el impacto directo de los derechos esenciales; ii) la insatisfacción de los anteriores instrumentos dispuestos en la ley, se produjo de acuerdo a la obviedad en los planes de acción y monitoreo que se requieren cuando hay sistematicidad en los patrones violatorios, además que, no existió una concreción en las actividades desplegadas en todo el territorio nacional; iii) en la elaboración de la norma hubo ausencia de las comunidades, sujetos pasivos de la situación fáctica, lo que generó una especie de desconexión, particularmente con las necesidades que requerían una atención urgente y especializada; iv) todas las políticas públicas que intervienen en una situación problema, deben responder esencialmente a un estudio amplio y suficiente del presupuesto a asignarse, con el fin de que, todos los programas dispuestos para su impacto directo, obtengan una financiación debida, que garantice entre otros, los principios constitucionales de progresividad y efectividad de las garantías constitucionales.

Lo anterior ha supuesto un debate alrededor del impacto económico y fiscal de lo ordenado en la Sentencia T – 025 de 2004 y siguiente jurisprudencia que ha realizado exámenes de las políticas públicas en cabeza del Gobierno Nacional. Particularmente lo relacionado con las partidas presupuestarias que se deben destinar para la financiación de estos proyectos de gran escala y que requirieren de adaptabilidad fiscal en el Presupuesto Anual de la Nación. Lo anterior se puede evidenciar a través del argumento de que es necesario, que a través del diálogo directo entre los poderes públicos que intervienen en estas problemáticas, se tenga en cuenta la necesidad de proyectar la financiación adecuada, de acuerdo a que, todos los instrumentos de acción pública

requieren de una financiación completa y suficiente para la materialización, en últimas, de los derechos en cuestión (Prieto, 2003). Pero también se puede interpretar como una oportunidad para afirmar que, de acuerdo a las voluntades de los gobiernos, se pueden ejecutar las políticas públicas en los ámbitos que se requieran. En vista de lo anterior, se puede aseverar que

Las condiciones sociales han llevado a que el juez constitucional colombiano se constituya en actor de las políticas públicas, pero, ¿por qué ha sucedido? La gobernanza, la posesión de condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma el Estado, ha entrado en crisis. No por falta de recursos, sino por la delimitación de prioridades. En muchas ocasiones a esto se suma la falta de voluntad de algunos actores para modificar condiciones sociales específicas. En otras palabras y en concordancia con lo dicho antes, la crisis se debe a que existe un déficit de implementación de las acciones del Estado colombiano de gran envergadura (Henaó, 2013).

### **3.3. La intervención del juez constitucional en las políticas: discusiones sobre su legitimación y el ejercicio del control judicial.**

Ciertamente el rol del juez en décadas recientes ha supeditado una serie de discusiones alrededor de su intervención, influencia y respaldo de los proyectos democráticos, particularmente arraigadas en sus decisiones judiciales (Carbonell, 2003). Muchos de los instrumentos legales y procesales a través de los cuales los jueces ejercen un control jurisdiccional a las relaciones sociales y las acciones del Estado, han surgido de las diversas demandas sociales coyunturales, germinadas en amplios movimientos colectivos, nacientes, por demás, de los diálogos deliberativos propuestos en ellos. En ese entendido, la tarea del juez se centra en convocar, desde todas las perspectivas, las tareas necesarias que permitan una mayor prevalencia de los derechos, pero sin dejar de un lado los hechos meramente fácticos que dan origen a un desconocimiento de ellos. O también, si se quiere, el control que por disposición legal y constitucional recae en su ejercicio pleno, sea de manera armónica y con estricto sentido a la construcción del Estado. La jurisprudencia constitucional ha establecido que

Uno de los presupuestos esenciales de todo Estado, y en especial del Estado social de derecho, es el de contar con una debida administración de justicia. A través de ella, se

protegen y se hacen efectivos los derechos, las libertades y las garantías de la población entera, y se definen igualmente las obligaciones y los deberes que le asisten a la administración y a los asociados. Se trata, como bien lo anota la disposición que se revisa, del compromiso general en alcanzar la convivencia social y pacífica, de mantener la concordia nacional y de asegurar la integridad de un orden político, económico y social justo. (Sentencia C-037 de 1996. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa).

En esas discusiones, se han intentado dilucidar las tensiones que se presentan entre las ramas del poder público y como a través de las visiones personalistas se interpretan como usurpaciones de las competencias o menoscabo de sus funciones legales, el control judicial por parte de los jueces. Este sistema de control encuentra su defensa a través del argumento que gira en torno al límite de los impulsos populares o los extravíos en contra de la constitución. Su diagnóstico toma gran parte de lo que sucede en el diario vivir de la sociedad: a medida que surgen nuevas necesidades por parte del cúmulo social, los jueces deben adoptar una porción de estas y alimentar sus decisiones que se interpelan esencialmente a estas ausencias. El escenario democrático entonces, se vería grandemente afectado si, por ejemplo, no existiese un control a las políticas públicas y las acciones que se emprenden desde cualquier nivel de la administración, para solucionar las carencias objetivas que se derivan en la atención por parte de estas herramientas (García, 2012).

Pero el debate es un poco más espinoso. Los marcos institucionales en la mayoría de las sociedades modernas siguen un convulso cambio constante, debido particularmente a hechos meramente políticos, gobiernistas o sociales. Esa fragilidad de los escenarios públicos y de sus instituciones, suponen un reto mayor en la preponderancia del control de los jueces a la actividad pública. El panorama concentra varias falencias de tipo jurídico y estructural. Si aquella legitimidad que se defiende en torno al ejercicio del imperio de la ley por parte de los jueces y la aplicabilidad en todos los escenarios posibles, incluyendo la relación con las demás ramas del poder público, tiene un impacto positivo en la conservación de los principios democráticos, entonces tendría de manera lícita cualquier asomo de soberanía popular, así estos no sean elegidos por el pueblo (Henaó, 2013). Este argumento es un reflejo de las garantías democráticas y la masificación de los valores inmersos en la constitución de cualquier Estado. En este sentido, es importante la defensa de la justicia constitucional, ejercida por jueces y magistrados, que pretende



realizar un control de la función integradora y garantista de la constitución, asegurando el funcionamiento y división de los poderes públicos como máxima expresión de su legitimidad y construcción de los valores democráticos. Bajo este argumento, es importante señalar que

No puede comprenderse el carácter institucional del poder judicial si no entendemos el contexto en el que el mismo se inscribe, que no es otro sino el de la complejidad del derecho moderno. Éste es un sistema que mira más allá de sí mismo, más allá de sus propiedades formales, la coerción y la positividad, en tanto que pretende ser legítimo. La "expectativa de legitimidad" se entrelaza -dirá Habermas- con la actividad de la producción legislativa y con la actividad de la imposición del derecho (Jiménez, 2017).

En medio de esas expectativas democráticas los jueces encuentran un instrumento que les permite construir un puente de diálogo con los demás actores, y que le brinda una mayor legitimidad colectiva a su ejercicio de control jurisdiccional. La revisión judicial emerge como el mecanismo que le permitirá a la judicatura, por un lado, realizar de acuerdo a los límites constitucionales la revisión de las normas expedidas por el legislativo y garantizar la capacidad de reconocimiento o cumplimiento de un derecho por parte de cualquier individuo. Bajo ese precepto, los jueces han construido una imagen de que su poder va más allá de lo meramente jurídico. El interés derivado de esa imagen ha aumentado la "*legitimidad democrática*" que tienen los jueces (Uprimny, 2006), en particular por el activismo que desde su rol desempeñan con los grandes problemas nacionales y, que, en últimas, no son asumidos por el legislativo o ejecutivo. Esa fama, en el mejor de los casos, ha significado una mayor importancia del análisis y aplicabilidad de la ley a la luz de las situaciones actuales, agudizadas en el mayor de los escenarios por aspectos económicos, sociales, políticos o culturales. Pero también es importante recordar que los jueces deben abandonar toda acción que desde lo político intente ligar sus decisiones a este campo. En particular porque desde los fenómenos relacionados con antelación, buscan deslegitimar todas las decisiones de estos, a modo de presión por parte del poder mayoritario conjunto y desdibujar la judicatura pro democrática que se quiere acrecentar. La legitimidad de ese ejercicio de control judicial por parte de los jueces también debe entenderse como una expresión, casi completa, de poder popular, debido a la posibilidad inmersa en el texto constitucional de traducir en el plano material y fáctico, ese poder. Entonces se puede asegurar que otro argumento a favor de la legitimación del control judicial es que

Un argumento que puede esgrimirse es el de sostener que el control judicial es compatible con una legitimidad democrática, en razón de que cuando los jueces ponen en rigor la constitución descalificando una ley o un decreto no están oponiéndose a la voluntad mayoritaria, sino que -contrariamente- están honrando la soberanía popular expresada en la misma constitución. Es decir, lo que están haciendo es darle eficacia a una voluntad mayoritaria (la del Constituyente) de nivel superior al legislador ordinario o el administrador (Álvarez, 2009).

Finalmente esta legitimidad de la acción judicial, especialmente a las políticas públicas, entendidas como elementos centrales en la corrección de los problemas mayormente económicos y sociales, encuentra un mayor asidero, en el entendido de robustecimiento democrático a partir de lo siguiente: i) los jueces a través de sus decisiones buscan preservar los hechos que caracterizan a las democracias plenas, esto es, alternancia en el poder, vigorizar en la rama legislativa y restringir la acción estatal cuando se identifique una excesiva y permisiva violación de la constitución; ii) garantizar los derechos fundamentales a las comunidades y grupos sociales que históricamente han vivenciado una discriminación constante y sistemática; iii) fortalecer a través de las decisiones la justicia dialógica, lo cual fomenta la profundización de los procesos democráticos (Uprimny, 2017). Es necesario entonces, que aquellos discursos que se gestan desde el ejercicio de la justicia, deben recolectar y sumar la mayor cantidad de debates que permitan robustecer el diálogo entre las diferentes ramas del poder público y los ciudadanos y, esencialmente, promover los valores democráticos y constitucionales que permitan un control benigno y no meramente mecánico que obvia los problemas sociales y que comprende a través de su ejercicio judicial que

Su desafío está en cómo puede construir un diálogo político transparente con ellas y con la sociedad. Lo clave también está en entender que su poder no puede ser mayor que el de la ciudadanía y su constitución. Para ello, el gran consenso debe ser reconocer que no pueden estar por encima de las demás funciones y de la ley suprema. Ser su guardián no supone ubicarse en el mismo nivel o más allá de la supremacía de ella. El gran tema pendiente es cómo incorporar al sistema de justicia constitucional mecanismos deliberativos abiertos para que los ciudadanos también participen de los procesos interpretativos de la constitución (Vinueza, 2016).

### **3.4. La justicia dialógica como elemento central en la construcción del Estado.**

Los proyectos de profundización democrática a partir de la promulgación de la Constitución de 1991, han estado relacionados o mediados por la garantía judicial, como máxima expresión de la vigencia de los derechos fundamentales (Valencia, 2010). Desde la legitimación y permanencia en la consolidación de un Estado, entendida como una médula de tipo jurídico-político, que sostiene a la institucionalidad y que puede interpretar las causas de los fenómenos sociales, económicos y políticos que se acentúan por las meras ineficiencias del proyecto democrático y el mismo funcionamiento de lo público. Ciertamente, si los proyectos demócratas fueran articuladores y solucionadores armoniosos de sus problemas, la figura del operador judicial, a entenderse, el juez constitucional, sería una figura meramente minimalista. Pero su función no se queda solamente en un escenario decorativo, por el contrario, su protagonismo recae esencialmente en la falla absoluta en la elaboración de las normas, o en su defecto, en la evasión del rol esencial de legislador. Si nos remitimos a unas tantas de las realidades, el juez debe de asumir, si se quiere, de manera residual, la falta de voluntad política y coyuntural de los demás poderes públicos y, a través de sus decisiones suplir esa necesidad de un “*marco*” común que deba ser aceptado por la sociedad.

Esa disyuntiva entre la representatividad y legitimidad de los proyectos democráticos, no se gesta necesariamente en el poder judicial. Si existe una crisis en la democracia es síntoma de que los actores principales, de manera premeditada y, movilizados por las fuerzas políticas, no entienden e interpretan los fenómenos sociales que surgen de las interacciones y relacionamientos propios de la actividad humana. Es por esto, que se debate desde la propia debilidad de los sistemas, como puede existir un diálogo amplio y consciente sobre la necesidad de la coexistencia de los diferentes poderes públicos. Es una discusión que debe proponer como la representatividad, por ejemplo, de las minorías históricamente desconocidas y subalternadas, sólo pueden ser protegidas por las decisiones judiciales y no son importantes para la producción legislativa. Pero también puede existir el riesgo relacionado con la imposición de una sola visión material de cualquier asunto, situación que limitaría la construcción de diversas soluciones o el debate de ellas. Al respecto, es necesario tener en cuenta que

El límite trascendental de la interpretación constitucional debe trazarse por el desafío de buscar un constitucionalismo dialógico con otros poderes del Estado, no en imponer su visión político-jurídica frente a aquellos, ni en reemplazarlos en sus funciones. (...) El principio democrático cuestiona la posibilidad de que un poder contra mayoritario decida los aspectos más relevantes de una comunidad, y lo haga desatendiendo los eventuales espacios para la intervención y coparticipación social en tales decisiones (Vinueza, 2016).

Es una necesidad imperante, que las situaciones fácticas que son objeto de los controles judiciales sean un puente de diálogo entre los diversos componentes del Estado. De esta manera se construye desde las teorías judiciales, políticas y constitucionales, la legitimidad que tanto reclaman las discusiones propias de los sistemas democráticos, abandonando por demás, las cuestiones inmersas en el origen de los tribunales y jueces constitucionales al no ser “*representantes democráticos*” elegidos directamente por el pueblo. Si estos representantes pueden abanderar la defensa y protección de un cúmulo de derechos, no existe la necesidad de alterar en la sociedad, la noción propia de una usurpación de competencias, por el contrario, se entendería como una acción propositiva y coadyuvante de la masificación de la justicia y protección (Pisarello, 2007). Pero es también la intervención judicial, como traducción de la justicia dialógica, una expresión de la acción que, desde las decisiones emanadas de diferentes órdenes, pueden facilitar la expedición de soluciones adecuadas y coherentes, que allanen la superación definitiva de las situaciones que dan cuenta de la vulneración de los derechos. En este sentido, es importante mencionar que se puede traducir el ejercicio de la justicia como usurpación de las actividades que corresponden a determinada institución o poder del Estado, pero que, sin su acción, no podría valerse la construcción de los escenarios predilectos para la vivencia de los preceptos constitucionales. Esta idea se puede resumir de acuerdo a que

Quien examina el alcance de las decisiones judiciales en materia de tutela para verificar la irrupción del juez constitucional en la órbita funcional de otras autoridades, debe establecer si al impartir la orden, el juez constitucional está obrando dentro del margen de su propia competencia como garante de la integridad de la Constitución y de los derechos fundamentales frente a las actuaciones de otras autoridades, o si está ejerciendo directa y materialmente la competencia reservada a la autoridad administrativa destinataria de su

orden, adoptando -el juez-decisiones de administración, es decir de asignación de recursos limitados al logro de determinadas finalidades (Guzmán, 2009).

Ahora bien, el empoderamiento de las instituciones, especialmente de la rama judicial, no debería pretender despojar en sus funciones y competencias a las demás ramas del poder público, pero es necesario tener en cuenta, que los jueces en muchas ocasiones suplen los vacíos de origen normativo y legislativo, no con el objetivo anterior, sino a través del ejercicio de sus potestades especialmente de la revisión judicial, poder subsanar grandes problemas democráticos. Bajo ese precepto, podríamos asegurar que el desarrollo de las garantías normativas o derechos fundamentales son el pilar esencial, entiéndase como el factor asociativo, en el relacionamiento de las ramas del poder y su complementación a través del ejercicio jurisdiccional. Se convierte en un objeto principal en la consolidación de la representatividad y legitimidad de la democracia, por tanto, es necesario que desde las diversas ópticas que tiene inmersa en su ejercicio, los ciudadanos gocen de la vigencia de los derechos emanados, controlados y evaluados por parte del poder judicial.

Con miras al cumplimiento adecuado al respeto por la institucionalidad, pilar que funda la acción de los Estados Modernos, es necesaria la puesta en marcha de un poder judicial que entable un diálogo permanente y directo con todos los sujetos activos y pasivos que intervienen en las tareas de superación de vulneración de los derechos fundamentales (Schmitt, 1998) y, que de alguna manera, a través de estas acciones se pueda orientar a los operadores públicos en el ejercicio de sus funciones constitucionales y el acatamiento del ordenamiento normativo. Al contrario, y como una defensa de la posibilidad de verificar objetiva y razonablemente la vulneración de derechos de prestación positiva y de rango constitucional, se tiene que, desde la concepción del rol del juez, se debe dar una aplicabilidad en todos los espectros de la vida política y jurídica del Estado, a lo dispuesto en el texto constitucional como máxima expresión de garantía de la justicia, entendida como bien supremo material de la Nación.

Es por lo anterior, que el Estado Social de Derecho se materializa en función de legitimar, proteger y promover las libertades e igualdades, como elementos que aportan de manera significativa al avance y realización del ejercicio pleno de derechos. Implica también, construir de manera consciente y planificada las condiciones para que, de manera prolongada en el tiempo y

espacio, se consoliden los hechos no solo jurídicos, sino también, económicos y sociales, de las garantías fundamentales incluidas en el texto constitucional colombiano. Luego, las consideraciones de estos derechos, que son inalienables a cada individuo, no pueden ser determinadas como variables externas del debate sobre la protección y consolidación del Estado. Por tanto, no es una discusión que se centre en fenómenos de tiempo real, sino también con la consideración de

Todos los derechos legales y los constitucionales fueron en su origen: respuestas a problemas concretos. Esto supone que varían en el tiempo, que cambian según las circunstancias y las jurisdicciones, están por tanto en constante reformulación, tanto en las leyes como en la jurisprudencia. Los derechos están profundamente ligados a la realidad, al momento histórico en el que surgen. Así mismo, evolucionan de manera constante y se asocian al bienestar humano (Galdámez, 2011).

En últimas lo que se quiere en ese diálogo de la reconstrucción de la democracia pasa no solamente por la discusión del poder de los jueces en el Estado, sino también, como asegura el autor debe existir una conversación previa y posteriormente la consolidación de una sociedad democrática, social y asociativa. Por tanto, estos elementos mencionados son el insumo que convergen en la noción del respeto de esos derechos y desencadenan en un fin colectivo aceptado. Así mismo, la acción de esos jueces en la protección y defensa de las disposiciones normativas, no deben verse permeadas por una concepción de libertad absoluta (Waldron, 2005). En la construcción de la democracia y su legitimidad a través de la representación en las ramas del poder público, los jueces deben responder esencialmente a justificaciones y motivaciones que reflejan el poder popular social en sus decisiones, por tanto, entablar los canales de justicia dialógica que permitan la consecución de los bienes materiales e inmateriales susceptibles de debate en todos los niveles de la administración del Estado. En este sentido es importante mencionar que

en la formulación de las diversas políticas públicas, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia, pues ahí es más frecuente la búsqueda de acuerdos basados en la negociación. Es conveniente formalizar diversos mecanismos de información y consulta entre el gobierno y el Parlamento a fin de mantener oportuna y debidamente informadas a las bancadas sobre las iniciativas del Ejecutivo. Se pueden incluir reuniones semanales de

ministros del área política con los presidentes de los partidos y los jefes de las bancadas, así como la constitución de comisiones bipartitas Poder Ejecutivo-bancadas parlamentarias y una fluida red de información con los partidos de oposición en la estructuración de una política pública (Lahera, 2004).

### **3.5.El constitucionalismo dialógico como herramienta para solucionar los casos complejos a partir de la cooperación interinstitucional.**

En las últimas décadas los Estados han experimentado una serie de acontecimientos políticos que han permeado todas las esferas de la actividad pública, con el fin de dar un mayor protagonismo en la agenda nacional a las demandas sociales que surgen a través de las consignas y manifestaciones de los movimientos sociales, lo que ha significado entonces, una expansión de los mecanismos de ejercicio y defensa de los Derechos Humanos en cabeza de los ciudadanos y que han tenido mayor repercusión en las decisiones judiciales que se emanan de los altos tribunales. Esta idea no solo resulta importante por el empoderamiento que desde las bases sociales se está gestando por la apropiación de los textos constitucionales y las luchas sociales para su materialización, sino que también, es un mecanismo que ha permitido tener una mayor apertura en varios sentidos (Nino, 1997), si se quiere: i) en el fortalecimiento del debate público entre los movimientos sociales y sus integrantes y el ejecutivo, con el fin de canalizar e identificar las necesidades más imperantes de la sociedad y diseñar y ejecutar los programas, planes y proyectos que puedan superar dichas insatisfacciones; ii) mayor atención de los resultados que se tengan de la anterior interacción por parte del aparato judicial, con el objeto de analizar y evaluar, desde el ejercicio de los instrumentos judiciales y procesales, el avance y repercusión de los derechos que han resultado exigibles; iii) la apertura desde diversos órdenes de los escenarios que permitan la vinculación efectiva de todos los integrantes de sociedad civil como la academia y las organizaciones internacionales, con el propósito de tecnificar el debate alrededor de las exigencias sociales y el análisis de los casos más complejos a nivel global.

Todos estos elementos han apalancado la idea de que, a través de la aplicabilidad y desarrollo de las estipulaciones constitucionales, se pueda refrendar el carácter del debate social y la focalización de su discusión en los escenarios que naturalmente resultan los más adecuados con el fin de brindar una solución tangible y real. Pero existe también una responsabilidad mayor y

particular en relación a las actuaciones que desde los Tribunales Constitucionales o los jueces, en su defecto, se puedan brindar con el fin de que haya una construcción dialógica, en todos sus niveles, sobre las necesidades estructurales que requieren una atención particular y precisa por parte de todos los organismos del Estado (Gargarella, 2014). Al respecto, la Corte Constitucional ha establecido que las acciones de apertura al diálogo amplio y concreto sobre determinada situación es una obligación que le asiste al juez a razón de que

(...) el diálogo institucional que debe existir entre el juez de tutela y la administración que debe cumplir con una orden impartida por aquel, debe evitar dos situaciones: que la intromisión judicial en las competencias administrativas impida que la administración cumpla lo que se le ordenó o que la falta de respeto y acatamiento a la orden judicial, implique seguir desconociendo el derecho fundamental reclamado y tutelado por el juez. En los casos que corresponda, se promoverán los ajustes razonables a las políticas establecidas, para permitir a las autoridades carcelarias respectivas cumplir con las órdenes judiciales y, eventualmente, se solicitará al juez de tutela que ajuste las órdenes impartidas de tal manera que puedan ser mejor garantizados los derechos (Sentencia T-388, 2013).

En este sentido, es importante mencionar, en primer lugar, que a este tipo de corporaciones les asiste una responsabilidad primaria que lleva inmersa la garantía judicial de los derechos fundamentales, cuando se asiste de manera directa, por medio de las herramientas jurisdiccionales, para su defensa, materialización y aplicabilidad. Lo anterior es el significado casi obvio del rol del juez constitucional en la estructura del Estado, pero también, existen otros elementos que dan cuenta de la importancia de ese ejercicio práctico y sistemático, en la apertura hacia nuevos escenarios que pueden repercutir en la construcción de los contextos institucionales a razón de que los derechos y sentencias tengan un mayor efecto en el tiempo. Es por ello que, la actividad judicial ha transformado la interpretación que, desde ámbito ajenos a su estructura, se han realizado buscando encontrar un razonamiento adecuado que permita vincular de manera directa, las decisiones judiciales con la práctica social en sintonía del acatamiento de la supremacía de la Constitución. En este sentido, se puede afirmar también que, el rol moderno de los jueces pasa por considerar que



Estamos en presencia de un nuevo juez que renuncia categóricamente a su condición de juez pasivo y espectador, por la de un juez tropos o director del proceso jurisdiccional. Un juez que ordena, impulsa y sana. Lo que es muy importante, como máximo valedor y protector de los derechos fundamentales y libertades públicas del ciudadano. El juez está llamado no sólo a ostentar la posición de garante de la constitución sino, ante todo, de la sociedad, valores y principios fijados por el constituyente primario para encauzar el norte de la acción social, la democracia, del ordenamiento jurídico y la justicia misma, haciendo uso de los textos normativos, los estatal y ciudadana (Rodríguez, 2008).

El desarrollo de la anterior premisa parte esencial de establecer las políticas públicas como el mecanismo idóneo que permite un engranaje desde las exigencias sociales y las acciones técnicas que se ponen en marcha desde el ejecutivo. Pero es especialmente primordial entender como desde las visiones constitucionales se pueden interpretar todos estos elementos en la protección dimensional de los derechos, el interés de los jueces en la mediación de la gestión pública y la vigilancia permanente de las ordenes que establecen las sentencias a través de la creación de Salas de Seguimiento a las mismas, específicamente cuando sus órdenes son diferidas en un espacio prolongado de tiempo (Sunstein, 2010). Al respecto, se puede relacionar que, también son importantes las siguientes variables en esta discusión del constitucionalismo y el diálogo institucional: i) es necesario que haya una activación de la vía judicial a través de instrumentos legales que se traduzca en la colocación de los casos más complejos o difíciles y que requieren de la protección constitucional por sus derivadas acciones de desconocimiento o ignominia transversal de los derechos, a la luz de los jueces, es decir, una movilización legal que promueva los espacios de discusión en las cortes sobre la judicialización de los proyectos estatales y la eficacia de los contenidos de la norma; ii) de acuerdo a la anterior movilización se adoptan las decisiones en el marco de las competencias legales y constitucionales con la oportunidad de recoger, a las mayores posibilidades, todos los estamentos, públicos o privados, que de manera directa y de acuerdo a sus intereses, pueden aportar en la generación de las hojas de ruta que permitan el mejoramiento de los indicadores que dieron pie a la particularidad fáctica del problema; iii) las acciones burocráticas o políticas que condicionan la aplicabilidad de lo acordado a través del destino de las partidas presupuestarias y los escenarios favorables de respuesta institucional a la concertación del diálogo permanente. Estos elementos son de necesidad vital en la concreción práctica del diálogo que debe existir por parte de los poderes públicos (Waldron,

2005), en particular por la responsabilidad que recae sobre la justicia como aparato precursor del cumplimiento y exigibilidad de las garantías constitucionales. En este sentido se puede asegurar que

Ese proceso conduce a la legalización de la política, fenómeno que se comprende como un espacio de discursos que concluye con la modificación de la gestión pública y el reconocimiento de derechos. El fenómeno de judicialización de las políticas sociales es producto de que las cortes actúan como sistema de alarma o ejecutoras de acuerdos institucionales incumplidos. En el primer rol, los jueces son fuente de información y de atribución de responsabilidades para resolver problemas de inoperancia de las agencias; mientras en el segundo papel, los tribunales ayudan a las instituciones a salir de los bloqueos institucionales después de formar las alianzas con los sectores sociales (Delgado, 2018).

Ahora bien, relacionados todos los elementos que constituyen la piedra angular de la iniciativa del dialogo institucional a través de la aplicabilidad misma de la Constitución, es pertinente mencionar el procedimiento de solución de los casos más complejos por medio de la cooperación de diversas instituciones (Gargarella, 2014). Alrededor de la discusión que se pueda generar por las condiciones que a partir de la puesta en marcha de las decisiones judiciales y, que, en el mayor de los casos, se detienen a examinar las condiciones preestablecidas que causaron el detrimento de los derechos fundamentales, es necesario entender el proceso que puede interpretar el análisis de los problemas y las políticas públicas, como acciones de construcción de justicia dialógica en el marco de la solución de casos complejos y estructurales (Ferrajoli, 2010). En el desarrollo de este paradigma, se puede decir que, de manera general, es una propuesta que busca consolidar los elementos y estrategias que, desde las sentencias y el ejercicio judicial, se asocia con la vigencia de la intervención judicial y la migración del debate sobre los fenómenos que exigen mayor atención, de los escenarios minúsculos de la política a la convocatoria de un debate más amplio, plural y diverso. Estas acciones se propagan en todos los niveles de la administración, a tal punto de que

La Corte Constitucional no se ha limitado, sin embargo, a la celebración de audiencias públicas en algunos casos estructurales ya conocidos, sino que se han extendido a buena

parte de sus sentencias de revisión de tutela, al incorporar órdenes dialógicas que buscan, a través de la instauración de espacios como mesas de trabajo, reuniones y comités, formular medidas que redunden en la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados en casos concretos, en particular cuando tal violación alude a la faceta prestacional y programática de tales derechos en casos estructurales (Cano, 2021).

Dentro de la teoría jurídica se erige una doctrina que puede convertirse en un mecanismo modulador del entendimiento entre los diversos poderes públicos y las discusiones propias de las sociedades modernas. En este sentido, el constitucionalismo dialógico puede brindar las soluciones prácticas en el establecimiento de los canales de diálogo institucional y su repercusión en la colaboración armónica y la solución de los casos más complejos (Gargarella, 2014). Es entonces, la promoción adecuada de ambientes de trámite de las necesidades que requiere solucionar el Estado con la ayuda y concreción de los demás actores sociales, de manera que, se abandonen las ideas de generar una convulsa y estricta supervisión por las acciones u omisiones que realizan las instituciones estatales y, por el contrario, se tiene por fin crear los escenarios favorables para que desde los roles antagónicos se puedan encontrar una organización institucional diversa, al servicio de los intercambios de visiones, problemáticas y soluciones. Es una apuesta por el establecimiento de al menos tres prácticas esenciales para su materialización (Gargarella, 2014): i) la implementación en todos los niveles del Estado de la democracia deliberativa, auspiciada en particular, por los tribunales constitucionales a través de sus sentencias, de manera que, todos los arreglos institucionales que surjan para el tratamiento de una problemática, se evalúen y reflexionen sobre sus impactos en la superación del desconocimiento de los derechos humanos; ii) como traducción lógica del anterior elemento, es esencial un diálogo directo e inclusivo debido a que la justificación de determinada solución o tratamiento de la problemática, parta de un ejercicio de amplia discusión, en términos de igualdad, de todos los potencialmente afectados; es una variable responsable desde el ejercicio de los deberes públicos, en sintonía con una mayor apropiación de los compromisos y obligaciones derivadas de aquella discusión pública; iii) las Cortes encargadas de encarar el conocimiento de las amplias vulneraciones de los derechos fundamentales, deben concentrar sus debates alejadas del convencional control de constitucionalidad y, por el contrario, deben considerar a la par de ese ejercicio jurisdiccional,

marcos de apertura de conversación en el seno de la institucionalidad con el fin de revestir de un mayor carácter democrático, las discusiones jurídicas que llevan inmersas soluciones de tipo económico, técnico y metodológico. En síntesis, se puede afirmar que su implementación en el diseño democrático de los Estado

La posibilidad de desarrollar el constitucionalismo dialógico ha resultado, desde un comienzo, muy atractiva, aún para personas provenientes de posiciones antagónicas, por razones también diversas. En primer lugar, el lenguaje del diálogo conlleva, ya de por sí, una connotación emotiva favorable, en la medida en que apela a una civilizada y respetuosa resolución de conflictos, en momentos marcados por los antagonismos políticos. (...) Asimismo, y aquí reside uno de los principales atractivos de este tipo de soluciones, la propuesta de que los distintos poderes de gobierno alcancen acuerdos “conversacionales” ahuyenta los temores y las críticas relacionadas con la “imposición” de soluciones “desde arriba”. Más precisamente, las soluciones dialógicas prometen terminar con las tradicionales objeciones democráticas a la revisión judicial, basadas en las débiles credenciales democráticas del Poder Judicial, o los riesgos de que al “imponer la última palabra”, se afecte el sentido y objeto de la democracia constitucional (en donde las mayorías deben mantenerse en el centro de la creación normativa). Las soluciones dialógicas, en tal sentido, eluden las críticas a la “última palabra” judicial; y pueden ayudar a que la política vuelva a ocupar un lugar prominente –antes que relegado- en el proceso de toma decisiones (Gargarella, 2014).

A partir de la intervención judicial como traducción de la justicia dialógica, se pueden relacionar los beneficios que significan un debate más técnico y especializado cuando se requiere de la colaboración ente quienes producen la norma, aplican y revisan. Esta especie de actividad del constitucionalismo dialógico trae consigo inmerso las siguientes aristas beneficiosas para la solución de problemáticas (Delgado, 2018), a saber: i) el establecimiento de los diálogos institucionales permanentes y abiertos permiten que haya un mayor control de los abusos por parte de los órganos políticos, donde de manera directa, se socaven los principios constitucionales que fundan las decisiones que se deben acatar de acuerdo a los lineamientos decisionales en las sentencias judiciales; ii) las acciones que se puedan emprender con ocasión de estas decisiones, tendrían una mayor veeduría de los convocados a los diversos mecanismos que realizan monitoreo

en el cumplimiento de lo dispuesto por la justicia; iii) priorizar el movimiento de la institucionalidad, en la superación de indicadores o tareas que permiten aplicar de manera correcta los instrumentos técnicos o legales que se tienen para el tratamiento de cualquier problemática; iv) la participación robusta de estamentos independientes del Estado, con el fin de que se nutra el debate desde los argumentos académicos y sociales, que permita tener una visión más completa de los fenómenos con sus particularidades; v) promocionar los escenarios para que la participación de los movimientos sociales sea realmente efectiva y tenga repercusión en las altas esferas del sector público.

Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido sus propios elementos que llevan a interpretar y delimitar las concentraciones que se tienen desde la interacción de los poderes públicos del Estado con el fin de acordar los mecanismos y herramientas idóneas que permitan la superación de la violación sistemática de los derechos en cuestión. En este sentido se puede mencionar que, para la Corte son componentes esenciales en las sentencias que se emitan cuando se tenga que hacer un análisis exhaustivo de casos estructurales y que tenga una repercusión mayor en la práctica social (Henaó, 2013); a saber: i) los jueces constitucionales deben ser conscientes en el tipo de decisión que deben de tomar, específicamente en el sentido de la complejidad de la orden, esencialmente porque si se ignora ese carácter, no habría una correcta aplicación del conjunto de acciones que se deben aplicar en el tiempo y su estructura de materialización; ii) esas decisiones deben estar enmarcadas por los principios constitucionales de la efectividad y coordinación, razón por la cual es necesario fomentar el diálogo con las organizaciones intervinientes previniendo que no se conviertan en mandatos meramente estériles; iii) deben respetarse las competencias constitucionales y democráticas de los demás poderes públicos, garantizando los espacios deliberativos de participación y discusión pública; iv) el sometimiento al control permanente de las adopciones en la sentencia por parte de la Corte y el monitoreo de organismos externos que permitan dar cuenta de los avances fácticos de las políticas públicas dispuesta para tal fin; v) se consoliden los hechos que aseguren un goce progresivo de los derechos fundamentales, no solo los que se encuentran vinculados a la relación jurídica que da pie a la sentencia, sino que también, se materialicen por parte de la institucionalidad el compendio total de los mismos.

Vistos estos elementos doctrinales y jurisprudenciales que permiten entender las dinámicas del diálogo institucional y la cooperación en la solución de casos que requieren mayor atención por los estamentos del Estado, resulta indispensable la identificación de los beneficios en la implementación de las dinámicas que buscan la adopción de mecanismos institucionales para el tratamiento de problemas estructurales, a partir del activismo de todos los poderes públicos y con la observancia de la sociedad civil (Rodríguez, 2010). Bajo este entendido es importante señalar las siguientes variables como beneficio directo de su implementación; así: i) con el surgimiento y dotación de todos los canales de comunicación institucional se tiene un mayor control con el fin de evitar la toma de decisiones abusivas por parte de cualquier poder público, en particular en la función de materializar los derechos humanos y fundamentales; ii) como traducción lógica de la anterior variable, resulta importante la visibilidad de las situaciones que ocasionan el menoscabo de las garantías constitucionales con el objeto central de convocar las acciones necesarias para su solución; iii) a partir del canal dialógico se pueden interpretar de mejor manera las necesidades sociales, en específico por la imposibilidad de tomar decisiones jurisdiccionales alejadas las tareas misionales y funcionales de los órganos públicos.

Así pues, es necesario el fortalecimiento del constitucionalismo dialógico en la superación de las necesidades sociales estructurales, tienen su punto de partida en el ejercicio del rol del juez constitucional como sujeto convocante, de manera que

El nuevo activismo judicial, por tanto, parte de la constatación de situaciones recurrentes de bloqueo institucional o político que impiden la realización de los derechos. En estos casos, frecuentes en las democracias contemporáneas, la judicatura, aunque no sea la instancia ideal o esté dotada de todas las herramientas para cumplir la tarea, aparece como el único órgano del Estado con la independencia y el poder para sacudir semejante estancamiento. En suma, si el activismo judicial opera en las circunstancias y mediante los mecanismos adecuados, sus efectos, en lugar de ser antidemocráticos, son dinamizadores y promotores de la democracia (Rodríguez, 2010).

### **3.6.El fortalecimiento del escenario democrático a partir de la colaboración armónica entre los poderes públicos y la defensa de la institucionalidad desde el control ciudadano.**

Como se ha podido evidenciar con anterioridad, el constitucionalismo dilógico se erige como un elemento angular en la gestación de un nuevo paradigma democrático, o si se quiere, en el fortalecimiento de las capacidades institucionales de todos los organismos que componen la sociedad a partir del diálogo permanente, directo y constructivo (Kramer, 2011). A partir de esta concepción general, se le puede endilgar también, como una traducción de sus beneficios en el fortalecimiento de los factores democráticos, la adopción, en todos sus niveles, de una intervención de la justicia que se fundamenta en un contacto directo con la comunidad con el objetivo primordial de modificar y superar las realidades que ocasionan el menoscabo de los derechos fundamentales y así consolidar las prácticas necesarias que permitan una vigencia total de la Constitución y, por ende, la defensa ciudadana de su contenido formal y material a través del ejercicio directo de sus herramientas.

En este sentido es importante mencionar que, la adopción en pleno de un modelo que propague el constitucionalismo dialógico en las esferas públicas, esto es, las instituciones gubernamentales, la sociedad civil, los movimientos sociales, los partidos políticos, la academia y los centros de pensamiento (Gargarella, 2014), permite dilucidar las dudas frente a la legitimidad de la razón central de la promoción de los instrumentos contenidos en la normatividad vigente para la protección, justiciabilidad, unificación de la Constitución y el control ciudadano en la defensa de las instituciones democráticas, a partir de los siguientes elementos (Pisarello, 2007) : i) existe un mejor ambiente en la sociedad cuando se convoca el diálogo, de acuerdo a las diversas visiones de las problemáticas y posibles soluciones, lo que significa una mayor preponderancia en las decisiones judiciales en el conocimiento de alguna vulneración de los derechos y garantías esenciales; ii) la interpretación de la intervención de la justicia como vulneración a facultades propias de otros sistemas o poderes públicos, de tal manera que, se convierta en un engranaje esencial en la recolección de las visiones generales del Estado en la progresión de situaciones de mayor complejidad y que requieren una solución pronta y eficaz; iii) la extensión de las posibilidades de solución a partir de las facultades misionales y funcionales, específicamente desde los componentes técnicos, financieros y de producción normativa.

Es un reto la puesta en marcha de lo anterior, si se tiene en cuenta que, ciertamente sobre las democracias actuales se ciernen una serie de riesgos y problemas que responden en general, a la incapacidad política sobre el respeto de los postulados en los cuales se ha formado la larga hazaña de la civilización. Muchas de estas acciones que socavan de manera directa la alternancia en el poder, la defensa a ultranza de las garantías para el ejercicio pleno de los derechos y, en particular, aquellos elementos que fundan y dan sentido amplio y vigoroso a los Estados actuales, que han supuesto entonces, el enquistamiento de manera estructural en la vida pública de unas prácticas malsanas que eliminan cualquier posibilidad de la vigencia de la Constitución (Ferrajoli, 2010). A raíz de lo anterior, se puede considerar que el Estado debe encaminar sus acciones a la materialización del texto constitucional, en especial, a que

En Colombia, por ejemplo, hemos pasado de un Estado de derecho a un Estado social de derecho. En términos simples, la organización política que nos rige ya no sólo está sujeta a la ley, sino que, más aún, tiene la obligación constitucional de promover activamente la realización de los valores constitucionales. De la mano del modelo de Estado social de derecho van los principios de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, no habiendo ya lugar para diferenciaciones entre derechos de primera, segunda y tercera generaciones en materia de su protección y promoción. El paso de Estado de derecho a Estado social de derecho representa, además, un cambio en la teoría política, como se demuestra en este ejemplo: antes los jueces no intervenían frente a las omisiones de la administración en materia de reconocimiento pensional, en virtud de la separación de funciones entre las ramas del poder público; hoy en día intervienen y analizan el proceder de las autoridades públicas cuando su inacción puede comprometer derechos fundamentales (Arango, 2006).

En el escenario de la naturalización del diálogo interinstitucional que permite, entre otras cosas, la función primordial del Estado en la traducción fáctica del texto constitucional y sus alcances normativos esperados, es importante tener en cuenta que hay situaciones que no sostienen una atención adecuada de las organizaciones del poder público, generando entonces, una profundización de los problemas sociales. Resultaría casi obvio decir lo siguiente: se gesta de manera premeditada y consciente un asalto a los principios democráticos y los valores constitucionales expresados en la Carta Política. Este escenario no solo representa un peligro para



la concepción y el desarrollo del Estado, entendido este en su conjunto, sino también, para las libertades individuales. Quienes desde un ejercicio constitucional totalitario desean controlar las prerrogativas básicas de los ciudadanos, quieren enviar un equivocado mensaje de protección; esto a su vez, representa una grave crisis de carácter primario (Delgado, 2018).

Las dificultades emanadas desde las vivencias de sociedades como la nuestra, han evidenciado no solo la regresividad en los derechos fundamentales, sino también la inhabilitación de los mecanismos que buscan la aplicabilidad y justiciabilidad de ese conglomerado de garantías y, sólo refleja la fragilidad de las instituciones, las políticas públicas y la afectación a gran escala en los sectores vulnerables, y también, donde coexiste una exacerbación del poder y la restricción de libertades y derechos a los ciudadanos, mediante la concentración y abuso excesivo del poder político diferente a la fuerza (Landívar, 2011). Supone entonces que, el reto es aún mayor, cuando alguien dentro del aparato estatal debe asumir las acciones de control, supeditas estas a las causales del desconocimiento generalizado que ocasiona una erosión en la credibilidad en el sistema político y las mismas prerrogativas constitucionales que gestan, en teoría, un fortalecimiento de las herramientas democráticas. En este sentido es esencial mencionar que

La ausencia absoluta de una política pública dirigida a satisfacer la garantía y el goce de derechos sociales haría, en principio, inexigible por vía de los jueces constitucionales que el Estado actuase para asegurar prestaciones positivas a determinadas personas. Las omisiones absolutas del Estado pueden ser establecidas objetivamente mediante un “modelo del caso extremo” y el principio de urgencia, entre otros, para el establecimiento de violaciones a los derechos sociales fundamentales mínimos. El modelo del caso extremo opera mediante una argumentación sistemática y contra fáctica que permite al juez constitucional establecer si una omisión absoluta del Estado, como por ejemplo al carecer íntegramente de una política pública de asistencia pública a las personas en situación de discapacidad, vulnera derechos sociales fundamentales en un caso específico. La vulneración de los derechos sociales fundamentales se constata cuando es posible establecer de manera objetiva y razonable que de no actuar el Estado se estaría imponiendo una carga injustificada a la persona titular del derecho (Arango, 2001).

Es entonces una necesidad imperante el abandono de las practicas que generan un bloqueo institucional en el arreglo de las insatisfacciones sociales, a partir, entre otros, de la conservación e instauración de una justicia deliberativa, incluyente y convocante (Nino, 1997). Desde esta idea general se puede discutir la importancia de crear y auspiciar los espacios de tratamiento, basados en los siguientes principios que se constituyen como la columna central del ejercicio directo del constitucionalismo dialógico (Schmitt, 1998); así:

- I) El principio colectivo sobre el cual se forman las acciones que conllevan a construir un proceso grupal, heterogéneo y diverso con el fin de proponer diversos arreglos institucionales a nivel social, político, jurídico o económico.
- II) El principio de inclusión que requiere la convocatoria de todos los estamentos directamente implicados en la problemática, además de los seguimientos continuos a partir de las decisiones judiciales en cuanto a la creación o modificación de las políticas públicas en cuestión.
- III) El principio de procedimiento abierto con relación a los espacios de análisis que se deben dirigir en el seno de las discusiones judiciales, esto es, para el caso colombiano, las audiencias de las Salas de Seguimiento de la Corte Constitucional sobre casos susceptibles de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucionales y que requiere de la revisión periódica en los avances de las ordenes que se encuentran en firme.
- IV) El principio de continuidad que tiene relación con la puesta en marcha del procedimiento de revisión y análisis, aunque no sea susceptible y aplicable a los términos de deliberación por parte del operador judicial.
- V) El principio de libertad de comparecencia con relación a las posibilidades de participación de acuerdo a su rol libre de coacciones. Así mismo, el acatamiento de los procedimientos que se dispongan para el normal desarrollo del diálogo y la toma de decisiones.
- VI) El principio de igualdad participativa que es aplicable a la oportunidad de intervención, proposiciones y consideraciones, independiente de las jerarquías que suelen existir de acuerdo a las características propias de la naturaleza de la organización que se representa.

Estos elementos son esenciales en las discusiones que giran alrededor de los beneficios que trae consigo la masificación del constitucionalismo dialógico con relación a la toma de decisiones que conciernen a los problemas estructurales y sistemáticos (Waldron, 2005) de cualquier índole. A profundidad, lo anterior significa que, a partir del robustecimiento de una democracia deliberativa se pueden identificar y canalizar los esquemas de conocimiento, trámite, decisión y adopción de cualquier arreglo que pretenda subsanar las imposibilidades que dan sustento a las vulneraciones de los derechos. En síntesis, es también una apuesta por la construcción colectiva a partir de que

En la democracia las respuestas nacen del continuo proceso de construcción colectiva, que implica idas y vueltas entre los ciudadanos, sus representantes, los jueces, y un permanente proceso de desafíos y correcciones mutuas. Lo anterior no implica que se reste fuerza a la protección de los DESC, por el contrario, esa actuación se justifica en el compromiso del juez para materializar los derechos de las personas. Finalmente, la democracia es un procedimiento de toma de decisiones que aporta mayor legitimidad a las determinaciones de las autoridades de manera sustantiva (Delgado, 2018).

Así pues, establecer como práctica cotidiana la solución de las problemáticas al margen del diálogo social, ocasionaría de facto, un pobre escenario dialógico entre las diversas ramas del poder público, significando entonces, la pérdida de la posibilidad de las resoluciones mancomunadas e íntegras. En particular, lo anterior puede responder de manera esencial a los ataques de ilegitimidad por parte del ejecutivo y sus representantes a la labor de control por parte de los jueces, en su cometido de determinar los probables escenarios que desconocen las prescripciones constitucionales. Y es un problema grave, si se asume que el ejercicio constitucional de las obligaciones de cada una de ellas, se van a convertir en un choque o ruido hostil cuando se genera una situación de control jurisdiccional. Es precisamente en este punto, donde el constitucionalismo dialógico encuentra una legitimidad de la actuación de los jueces y su intervención en las esferas de actuación de las demás ramas del poder (Hernández, 2021). La materialización de esto requiere que de manera colaborativa surjan las soluciones prontas y efectivas, y no remitirse simplemente a atacar y deslegitimar los hechos que condujeron a la violación sistémica. Al respecto, se puede

aseverar que las condiciones que dan pie a la colaboración armónica de los poderes públicos y la intervención de los jueces en situaciones de vulneración de los derechos buscan

(...) asegurar que las políticas de desarrollo no encuentren contradicción con los principios fundamentales de los derechos humanos, como la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y, entre otros, la no discriminación, y que además se promuevan acciones afirmativas tendientes a garantizar los derechos de la población (...) Expresado en otros términos, se trata de asegurar que las políticas públicas se constituyan en una herramienta para la realización de los derechos humanos de las personas para las que se diseñan e implementan (Pérez, 2007)

Todos estos argumentos se recogen en la idea de la importancia del texto constitucional para la vida democrática del Estado. Sin los insumos inmersos en su desarrollo, los mecanismos para la defensa de los derechos esenciales, además sumado a la pérdida en la vigencia del control al poder, se genera una traducción de la ínfima aplicabilidad del compilado. La protección, promoción y defensa de los Derechos Humanos desde las regiones es una necesidad casi imperante que tienen el Estado, la sociedad civil y las organizaciones defensoras. Es precisamente en estos lugares, donde la sistematicidad de las violaciones y el desconocimiento propio de los mecanismos judiciales para la defensa de los Derechos, se convierten en patrones que ignoran las garantías universales y normalizan prácticas malsanas que constituyen una limitación multidimensional de los sujetos pasivos (Gargarella, 2014). Las soluciones más efectivas para evitar la proliferación de estas acciones pueden recogerse en la idea de que el activismo y diálogo institucional es el mecanismo idóneo, además las actuaciones procesales y sustanciales del control jurisdiccional, para la ampliación de la protección efectiva de las prestaciones sociales, así como también, la naturaleza de la actuación de la justicia como máxima representación del Estado Social de Derecho en el entendido de que

El funcionario judicial asume una perspectiva regulativa que significa que fije el problema, promueva su ataque y gestione su respuesta. Es más, los Tribunales adquieren una importancia en la construcción de la Litis, porque buscan encontrar las pautas normativas de una decisión y de la forma de resolver la situación inconstitucional. Esa labor se efectúa por medio del dialogo entre la sociedad y el Estado, conversación que dará origen a

acuerdos entretajidos donde los jueces participaran activamente en el debate, al organizar, guiar y facilitar dicha conversaci3n (Puga, 2007).

### **3.7. Conclusiones**

Todos los elementos que componen la discusi3n alrededor de la legitimaci3n del control judicial a las pol3ticas p3blicas, entendido este proceso jurisdiccional como una atribuci3n natural en el marco del Estado Social de Derecho, resaltan la necesidad imperante de ejercer los correctos controles a los poderes p3blicos, con la finalidad de que los derechos fundamentales sean vinculados en todos los niveles de acci3n de los organismos p3blicos y se materialicen, de manera definitiva, en los 3rdenes sociales que lo requieren. Este argumento se convierte en la raz3n central de la legitimaci3n que encuentran los jueces constitucionales, en el ejercicio de sus potestades procesales y sustanciales, en la colaboraci3n que debe estar en cabeza del Estado relacionado con la atenci3n, intervenci3n y soluci3n de los casos estructurales m3s complejos.

Estas estrategias p3blicas que buscan mejorar las situaciones sociales, econ3micas y jur3dicas de ciertos grupos poblaciones, deben ser susceptibles del control normativo, en cuanto a factores claves como: i) los instrumentos de intervenci3n dispuestos en los documentos t3cnicos y metodol3gicos, o normativos, en su defecto, deben responder esencialmente a un car3cter de focalizaci3n de la problem3tica en cuesti3n; ii) la incidencia y cobertura debe ser amplia y suficiente, de manera que, las repercusiones de la posible soluci3n sea efectiva y proporcional de acuerdo a las necesidades sustanciales; iii) las destinaciones de partidas presupuestarias deben garantizar la financiaci3n de los programas, planes y estrategias, con el fin de que a trav3s de la inversi3n social se d3 cumplimiento a los derechos desconocidos.

La tarea del juez es realizar una evaluaci3n que permita conocer el alcance real y efectivo de estas herramientas de gesti3n p3blica, de tal manera que, en el ejercicio libre y directo de los mecanismos judiciales para la defensa de los derechos por parte de los sujetos pasivos, se exhorten las modificaciones, modulaciones o complementos que se requieren con el fin de que haya una traducci3n de los fines esenciales incluidos en el texto constitucional y la finalidad misma de su existencia. El engranaje institucional del Estado colombiano permite que desde diversos 3rdenes

se expandan los escenarios para la normalización de los derechos y que, la movilización legal con relación a su protección por parte de los Tribunales Constitucionales, desplieguen todas las acciones administrativas con el fin de dar cumplimiento a las sentencias y sus respectivos seguimientos.

Ahora bien, otro argumento expuesto sobre la legitimación de la intervención judicial en las políticas públicas es el relacionado con la actuación que debe surgir cuando hay una omisión por parte de un poder público del Estado. En este sentido, es importante aseverar que, dentro del normal funcionamiento de las instituciones, alguien debe, en el marco de la constitucionalidad y la ley, asumir un rol de control o suplir, si se quiere, la omisión que representa una vulneración sistemática de los derechos. Así pues, les asiste una responsabilidad mayor a los jueces para realizar una intervención que permita evaluar la magnitud de la omisión y las ordenes que deben acompañar la realización de los derechos fundamentales a través de las políticas públicas. Este argumento viene acompañado también por la posibilidad de que, por medio del ejercicio de la judicatura, se puedan constatar los hechos materiales que se necesitan para la superación de bloqueos institucionales que no permiten la aplicabilidad y desarrollo de las políticas creadas en el seno del ejecutivo o los instrumentos normativos emanados por parte del legislativo. Es sin duda un reto para validar esta legitimación de la intervención judicial el hecho de estimar y valorar las acciones que debe emprender el Estado con el objeto de mejorar cualquier situación, en el entendido de que, en muchas ocasiones no se tiene un resultado positivo, situación que amerita todo el conocimiento desde la injerencia de los mecanismos judiciales.

Estas acciones de control e intervención por parte de los jueces se convierten en una oportunidad adecuada para la puesta en marcha de los postulados del constitucionalismo dialógico, con el objeto central de brindar una solución efectiva de problemas estructurales que requieren del trabajo de quienes componen los escenarios públicos y privados del país. En síntesis, los beneficios de la propagación de esta doctrina, genera la construcción en el mejor de los escenarios, de las condiciones para que, el poder judicial pueda a través de los canales del diálogo permanente, robustecer la democracia como traducción lógica del contexto más adecuado para su trámite. Los tribunales entonces, deben activar las atmósferas y circunstancias que conlleven a: i) comprender de manera amplia los debates y necesidades sociales y las acciones que generan un desconocimiento premeditado de los derechos fundamentales; ii) encontrar en compañía de todos

los poderes públicos del Estado y en el marco de sus competencias, los remedios judiciales, administrativos y económicos para brindar una solución efectiva; iii) convocar a instancias pertenecientes a la sociedad civil, academia, movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales para la conformación de grupos de monitoreo y seguimiento a las facultades decisorias y las evidencias de la oferta institucional para las garantías de protección; iv) exhortar las recomendaciones necesarias con el objeto de que las herramientas dispuestas en la ley o en los documentos técnicos tengan un alcance real y efectivo en el plano material de las garantías constitucionales.

Todos estos elementos son un insumo necesario para que a través del constitucionalismo dialógico se auspicien las condiciones básicas para el fortalecimiento de los escenarios democráticos y la defensa de las instituciones que estructuran, ejecutan y evalúan a las políticas públicas. Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, se han enfocado los esfuerzos para el fortalecimiento de la democracia por medio de la garantía judicial de los derechos fundamentales; la envergadura de la utilización de las acciones constitucionales para su justiciabilidad ha sido el primer insumo para que los resultados positivos y significativos en la consolidación de la representatividad y participación de todos los grupos ciudadanos, aporten a las dinámicas de la democracia que refrendan los valores del texto constitucional.

En este cometido, el poder judicial en sus sentencias de evaluación de políticas públicas, ha dispuesto de los siguientes argumentos que dan cuenta de la importancia del ejercicio de una justicia dialógica y su repercusión en los cimientos democráticos del Estado; en específico la Corte ha establecido que: i) para la concreción y defensa de los escenarios de debate público donde se tramitan las necesidades con relación a los derechos, debe primar la protección de las minorías con acceso a todas las herramientas de participación y encarar directamente al centralismo de la administración pública; ii) la limitación y control a los excesos de los poderes públicos como el elemento central en la protección de la democracia como valor supremo de la vida institucional del país; iii) la implementación desde su rol directo de un activismo dialógico con el fin de mejorar los indicadores de la gestión pública; iv) el carácter participativo del proceso de implementación de los fallos, que ha facilitado de alguna manera las posibilidades de acción y maniobra por parte de los sujetos que intervienen en cada situación en específico, de tal manera que, las consecuencias

de una deliberación amplia y diversa, conlleve al mejoramiento de las condiciones sociales de peticionarios y el cumplimiento del Estado.

Así pues, el aseguramiento de los canales de diálogo permanente y la masificación de una justicia deliberativa, conlleva al reforzamiento de la idea de que los derechos constitucionales son vehículos que cumplen, de alguna manera, como instrumentos y presupuestos de la democracia, debido a que el respeto por su composición y condición es vital para que la anterior perdure y opere de forma independiente y eficaz. Por tal razón, con la proliferación de los espacios de discusión, el ejercicio de los mecanismos judiciales para la defensa de los derechos, la conectividad permanente entre los poderes públicos, el monitoreo y seguimiento a las sentencias y la participación directa de los ciudadanos en la defensa de las instituciones públicas, ocurre la inclinación a que haya menos riesgos sobre el papel que trae consigo el Estado, el cumplimiento de la Constitución y una correcta oferta de democratización de las garantías y procesos que tiene por fin, una transformación profunda de las prácticas públicas sobre la solución de los casos más complejos a nivel estructural y sistemático.



## 4. CONCLUSIONES

Las discusiones alrededor de la intervención judicial de las políticas públicas han estado relacionadas con los cuestionamientos ligados a la legitimación que surge de esta relación jurídica por parte de los jueces y los demás poderes públicos del Estado y el respeto por los valores constitucionales sobre los cuales se ha fundado la democracia colombiana. En este sentido, es importante determinar algunas precisiones de origen doctrinal y jurisprudencial que dan cuenta de la necesidad, en su momento, del conocimiento que asumió la Corte Constitucional con ocasión de los instrumentos técnicos y legales que surgieron para el tratamiento dimensional de la problemática del desplazamiento forzado con ocasión del conflicto armado interno, su evaluación en el plano material de la realización de los programas, planes y estrategias contenidos en ellos y las consideraciones relacionadas con las modulaciones y modificaciones que debían ponerse en marcha para la superación de la situación desconocedora.

Inicialmente es pertinente relacionar algunas de las causas históricas que dieron origen a la gravosa situación de desatención de la población que era susceptible del desplazamiento forzado, entendida esta práctica como mecanismo para la masificación de las hostilidades y el aprovechamiento económico, ambiental, geográfico o de conectividad en el ejercicio de actividades relacionadas con el narcotráfico y extensión de la explotación de la tierra. Uno de los argumentos que, valida el robustecimiento de estos hechos, es el relacionado con la ausencia prolongada de las instituciones del Estado, de manera que, la constatación o traducción real del poder recae sobre los grupos al margen de la ley. Es de acuerdo a esta concepción que, hubo una profundización en la problemática de atención a partir de todas las dinámicas del conflicto en la década de los años 80 y 90, de manera que, la proliferación de los grupos armados, el aumento del tráfico de narcóticos y el enfrentamiento entre el Estado y la insurgencia, no permitieron que se gestaran las estrategias necesarias para atender las necesidades de índole social, económica, educativa y de normalización jurídica de las comunidades que eran obligadas a abandonar sus bienes.

Con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 y con esto, el ejercicio directo de los mecanismos para la defensa de los derechos constitucionales por parte de la sociedad colombiana, se pudo constatar que por parte de los jueces que las estrategias de gestión pública destinadas a la atención de la población desplazada no estaban dando sus frutos y, por el contrario, su impacto era

limitado lo que ocasionaba serios índices de revictimización y violación sistemática de los derechos fundamentales. A partir de los continuos pronunciamientos del poder judicial y ante la imperiosa necesidad de adoptar las medidas necesarias que permitiesen el interés real y manifiesto del Estado, en su conjunto, de aunar los esfuerzos para el tratamiento de la problemática, se crea la Ley 387 de 1997 que estructuraba una serie de elementos de intervención y el desarrollo de una visión de atención integral de acuerdo al destino de partidas presupuestarias que condujeran al restablecimiento de los derechos de los sujeto pasivos de esta relación. Específicamente se diseñó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, la Red Nacional de Información para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y el Fondo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia; encargados de direccionar las acciones de diagnóstico y creación de estrategias de impacto económico, social y jurídico, elaborar los planes estratégicos de consolidación de la normalización de las personas desplazadas y la destinación y garantía del financiamiento de las herramientas integrantes, respectivamente.

En el plano de la materialización de los postulados de la anterior normatividad, no se presentó una repercusión mayor dada cuenta del ejercicio masivo y de gran escala de las acciones constitucionales, razón por la cual, la Corte decide declarar los hechos relacionados con el desplazamiento forzado con la figura del Estado de Cosas Inconstitucionales, debido a la sistematicidad de las acciones, la permanencia en el espacio y tiempo de los hechos que generan el desconocimiento de los derechos y la poca atención por parte del Estado en el funcionamiento de los sistemas propios de la Ley 387 de 1997. La Corte consideró a través de la sentencia T-025 de 2004 que, esa práctica continua y masiva de las herramientas judiciales y administrativas daban cuenta que el impacto y los objetivos sobre los cuales se desarrolló la norma, no eran efectivos y por lo tanto se requería una modificación en sus elementos estructurantes y un especial seguimiento por parte del Tribunal.

Esa omisión reiterada por parte de la institucionalidad, en cualquiera de sus niveles de acción, provocó que la protección que requerían estas comunidades no se dieran en plazos razonables, proporcionales y oportunos, de tal manera que, se persistía en la violación multidimensional de los derechos de forma dual; a saber: i) persistían las acciones violatorias de los derechos por parte de los grupos armados como consecuencia lógica del conflicto; ii) se suma también un

desconocimiento premeditado por parte de las autoridades públicas encargadas de atender, tramitar y solucionar los casos con sujeción a las características propias de los hechos victimizantes. A partir de la evaluación y análisis de la Corte, se establece que las normas que se crearon con el fin de superar la crisis del desplazamiento forzado eran un insumo técnico y metodológico insipiente de política pública y como tal, se debían realizar modificaciones y reformas en su estructura, con el fin de, focalizar las necesidades de acuerdo a los territorios y sujetos que intervienen en la misma. Es por esto que, las políticas públicas se consideran en esta relación fáctica como el engranaje que permite encontrar el mejor tratamiento de atención de los hechos que conducen al recrudecimiento de la población desplazada y el funcionamiento equilibrado y armónico de los poderes públicos responsables de la normalización de los derechos.

En este sentido y en el marco institucional del Estado Social de Derecho, las políticas públicas se convierten en los elementos que llevan al cumplimiento en el plano real y material de las disposiciones relacionadas con los derechos fundamentales y humanos. A raíz de esta concepción, es casi obvia la posibilidad de que los jueces realicen una intervención cuando se constata, por diversas vías, que no están teniendo una efectividad comprobada. Esta idea puede resultar problemática en la interpretación de esta intervención como una consecuencia negativa en el respeto de los valores constitucionales y las facultades misionales y funcionales de los demás poderes públicos, en este caso en la estructuración y ejecución de las políticas públicas en cabeza del ejecutivo y en las disposiciones normativas que las reglamentan o auspician por parte del legislativo. Es por esto que se debe mencionar la importancia de la refrendación de la legitimación que tienen los jueces en esta relación: cuando se genera una omisión o los elementos dispuestos para la atención directa de una situación mayor no son responsables y garantizan la vigencia de los derechos, alguien, en el marco de la democracia y el funcionamiento del Estado debe realizarlo con el objeto de que cese la inobservancia de las prerrogativas constitucionales o convencionales. De lo contrario, se aumentarían las consecuencias en la violación sistemática y erosiona la credibilidad en el cumplimiento de las asignaciones de cada rol.

Esa legitimación de la intervención judicial en las políticas públicas encuentra varios elementos que pueden aportar en la discusión de su cometido, si se quiere en el sentido de: i) los jueces buscan a través de su ejercicio jurisdiccional realizar un control ponderado sobre las actuaciones públicas, con el fin de vigorizar el escenario democrático; ii) la validación del

cumplimiento de los derechos como expresión de su poder de protección de la Constitución; iii) asumir el rol vigilante de las prescripciones del texto constitucional, especialmente con los grupos que históricamente han resultado subalternados y los sujetos de especial protección constitucional; iv) suplir por medio sus actuaciones cuando se confirma la omisión por parte de las entidades encargadas del direccionamiento de las actividades donde se encuentran inmersas las estrategias que buscan mejorar indicadores sociales; v) convocar a todos los estamentos públicos y privados a la participación franca y directa en las discusiones propias de las problemáticas en el seno de sus funciones y garantías.

Es precisamente relacionado con este último elemento que, los jueces tienen la oportunidad de encontrar una mayor legitimación en sus acciones jurisdiccionales, relacionada con la posibilidad de dar una mayor apertura de los escenarios de participación y construir los canales de diálogo permanente entre las instituciones encargadas de encarar las soluciones efectivas de los problemas sociales. En este sentido, es necesario relacionar que a partir del ejercicio del constitucionalismo dialógico se erige un escenario predilecto donde además de la participación directa de los intervinientes, se tiene la posibilidad de: i) mejorar los escenarios de deliberación pública; ii) asegurar la convocatoria de movimiento sociales, organizaciones no gubernamentales y academia, con el fin de que aporten en el marco de sus especialidades en las soluciones; iii) conformar los mecanismos de seguimiento continuo a las decisiones con la colaboración de los anteriores y la participación de los mismos en las audiencias especiales para tal efecto.

Con la propagación de estos todos estos elementos lo que se ocasiona directamente, es una oportunidad de fortalecer la democracia en diversas dimensiones: i) la mayor apertura de los escenarios de participación que vinculan de manera efectiva a todos los grupos sociales, especialmente en la toma de decisiones jurídicas; ii) la garantía de los valores constitucionales sobre los cuales se fundan las acciones de la institucionalidad, de tal manera que, se minimicen los bloqueos de tipo económico, administrativo, social o político; iii) auspiciar un mejor clima de la gobernabilidad del ejecutivo, especialmente con el control ciudadano a través de los mecanismos idóneos que permitan la vigilancia y se robustezcan los sistemas de información.

La implementación y propagación de todos estos elementos, constituyen una oportunidad para que se refuerce el debate y deliberación democrática a partir de la justicia dialógica y sus puentes de entendimiento entre los poderes públicos del Estado y los demás agentes coadyuvantes

en el tratamiento de las problemáticas sociales. Es un escenario predilecto que debe ser masificado y defendido, en el entendido de que, a través de las dinámicas propias del funcionamiento de la democracia, como espacio ideal de trámite de las diferencias, necesidades o soluciones, se logre un engranaje con suficiente capacidad técnica, metodológica y económica que conlleve a la garantía jurídica de los derechos constitucionales. De esta manera entonces, la intervención jurisdiccional que se realice a las actuaciones administrativas de los poderes públicos, debe de interpretarse como una situación de mejoramiento en la capacidad de respuesta y una verdadera expresión material de los canales de diálogo permanente que tengan por objeto una medicación procedimental eficaz y efectiva en la traducción íntegra de carta política.

Así pues, de esta manera se llega al cometido del robustecimiento de los escenarios democráticos que repercuten en una mejor conexión de las instituciones y poderes públicos con las necesidades que padecen los grupos afectados por situaciones de vulneración masiva. De tal manera que, esta refrendación de los valores democráticos son el escenario natural para el trámite de las insatisfacciones sociales, de modo que, las construcciones colectivas de las soluciones progresivas recogerán de manera suficiente, las concepciones de la justicia dialógica y deliberativa, apuntalando siempre a la consecución de los fines esenciales del Estado y las obligaciones constitucionales y convencionales en el marco del Estado Social de Derecho.

## 5. RECOMENDACIONES

Dentro de la puesta en marcha de las estrategias públicas de intervención de los problemas estructurales que afectan de manera directa a los ciudadanos, el Estado, los organismos intervinientes y los sujetos de control y seguimiento, tienen grandes retos con relación a la implementación de sistemas efectivos que permitan mantener el diálogo permanente con el objeto de robustecer los escenarios de participación. Especialmente se deben atender factores prioritarios con relación a: i) la masificación de la justicia dialógica dentro del funcionamiento del poder judicial y su relación con los demás poderes del Estado; ii) la creación de los escenarios de tratamiento institucional con el fin de canalizar, de manera permanente y continua, los acontecimientos sociales que requieren de atenciones focalizadas e inmediatas; iii) la extensión de los espacios de control, vigilancia y seguimiento de las ordenes y sentencias en el seno de un problema estructural y sistemático.

En su conjunto, las entidades y organismos que deben direccionar las acciones tendientes a garantizar los derechos fundamentales deberían reforzar las condiciones que permitan la implementación definitiva de la justicia dialógica como la máxima expresión de los principios y valores de la Constitución. Para tal efecto, el poder judicial tiene la posibilidad a través del ejercicio de sus capacidades legales y constitucionales, de convocar, en el marco del respeto por las obligaciones y funciones desempeñadas por cada poder público, para que se den las discusiones propias de sus actividades en cuanto a la repercusión económica, financiera, material y social de cualquier problema que sea objeto de estudio. Es a partir de este encuadre que se materializa la articulación que debe existir en el Estado, en la medida de que, los hechos emprendidos respondan a principios de planeación, objetividad, transparencia y celeridad, de tal manera que se ejecute el engranaje funcional de todas las instituciones públicas acatando el principio esencial de la separación de los poderes públicos.

Así mismo, es importante que a partir de esta articulación se creen nuevos espacios para la implementación del diálogo, adicional al que sucede a través de la vinculación procesal a determinado caso o el llevado a cabo en las salas de seguimiento creadas por la Corte Constitucional. En estos espacios se podrían llevar a cabo las expresiones de todas las necesidades que guardan una relación fáctica de los hechos que conducen al pronunciamiento por parte de un juez, además de poder tener el funcionamiento permanente y progresivo de estos mecanismos con

el fin de adelantar las mesas interinstitucionales de análisis de problemas estructurales antes de que se active la vía judicial para su tratamiento.

Adicional a estos espacios de participación entre las instituciones públicas, se deberían iniciar las acciones tendientes a la creación de los espacios de participación activa de la sociedad civil, movimientos sociales, academia y organizaciones no gubernamentales a la par de las actividades que se ejecutan en las salas especiales de seguimiento. Con la entrada en vigencia de estos centros de debate, se podrían robustecer los canales de seguimiento, control y vigilancia a las decisiones judiciales, así como también la operatividad desplegada por cada organismo interviniente, además del especial énfasis en las partidas presupuestarias destinadas al financiamiento de los planes, programas y estrategias nacientes en la estructuración de las políticas públicas.

El trabajo continuo y de mutuo acuerdo sobre los anteriores requerimientos, generará un ambiente más próspero para el cumplimiento de la razón genuina de las políticas públicas, de manera que, todo su ciclo de composición, esto es, focalización e identificación del problema, estructuración, ejecución y evaluación podrían tener una materialización real y extensiva en el tiempo, de acuerdo a las actuaciones que se emprendan en cada uno de los roles intervinientes, para superar las necesidades que dieron pie a la situación de insatisfacción social que ocasiona la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales debido a un factor mayor de coordinación institucional y de seguimiento técnico y material de su repercusión.

Por lo tanto, es una oportunidad esencial el aprovechamiento de la apertura del diálogo a través de la expresión de la justicia, la creación de nuevos y mejores canales de comunicación y la participación amplia y efectiva de todo tipo de organizaciones en el monitoreo y control sobre el avance de las situaciones problema, de tal manera que, no solo a través de estos indicadores se podría gestar un ambiente institucional de trámite basado en la colaboración armónica de los poderes públicos, sino que también, significa un real avance en el fortalecimiento de los escenarios democráticos y permite constatar y validar los valores y principios sobre los cuales se ha fundado la historia constitucional y de los derechos fundamentales en el Estado colombiano.

## 6. LISTA DE REFERENCIAS

### Libros y Artículos

- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas públicas*. Editorial Grupo Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilera, M. (2010). *Las FARC: La Guerrilla Campesina 1949-2010*. AFRO Editores e Impresores Ltda.
- Alviar, H. (2016). *Perspectivas jurídicas para la paz*. Ediciones Uniandes.
- Amartya, S. (2000). *Desarrollo como libertad*. Editorial Planeta.
- Arango, R. (2001). *Justiciabilidad de los derechos sociales fundamentales en Colombia aporte a la construcción de un “ius constitutionale commune” en Latinoamérica*. Instituto de investigaciones jurídicas UNAM.
- Arango, R. (2004). *Derechos, constitucionalismo y democracia*. Universidad Externado de Colombia.
- Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Universidad de los Andes.
- Arango, R. (2006). Estado Social de Derecho y Derechos Humanos. *Revista Número, 08, 67-108*
- Bello, M. (2003). *El desplazamiento forzado en Colombia: acumulación de capital y exclusión social*. Universidad Nacional de Colombia.
- Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos*. Universidad Externado de Colombia
- Botero, C. (2006). *La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Calderón Rojas, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos, vol. 62, 227-257*.
- Cano, L. (2021). Los límites de la justicia dialógica en la protección de los derechos sociales en Colombia. *Revista Derecho del Estado, 49, 38-79*.
- Carbonell, M. (2003). *Neoconstitucionalismos*. Ediciones Trotta.
- Cepeda, M. (2007). *Polémicas constitucionales*. Editorial Legis.
- Clavijo, S. (2001). *Fallos y fallas de la Corte Constitucional*. Editorial Alfaomega.



- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2020). *Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos No. 3: Personas en situación de desplazamiento*. Corte IDH.
- Dávila, A. (1998). *El juego del poder: Historia, armas y votos*. Ediciones Uniandes.
- Delgado, C. (2018). *Políticas públicas, juez constitucional y derechos sociales*. Editorial Ibáñez.
- Díaz-Callejas, A. (2002). *Colombia, la reforma agraria y sus documentos fundamentales*. Universidad de Cartagena.
- Duncan, G. (2010). *Conflicto armado, seguridad y construcción de paz en Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Ferrajoli, L. (2010). *Democracia y garantismo*. Ediciones Trotta.
- Ferrari, C. (2005). *Política económica y mercados*. Universidad Javeriana.
- García, M. (2012). *A falta de democracia, bueno es el derecho*. Editorial Mimeo.
- Galdámez, L. (2011). Reseña de El costo de los derechos. ¿Por qué la libertad depende de los impuestos? de Stephen Holmes y Cass R. Sunstein. *Revista Estudios Constitucionales*, 9, 805-812.
- Garay, L. (1999). *Construcción de una nueva sociedad*. Tercer Mundo editores
- García, C. (2018). *Regiones y conflicto armado: balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Gargarella, R. (2014). *El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos*. Siglo XXI Editores
- Gargarella, R. (2014). *Por una justicia dialógica, el poder judicial como promotor de la deliberación democrática*. Siglo XXI Editores.
- Gauri, V. y Brinks, D. (2008). *Cortejando la justicia social: aplicación judicial de los derechos sociales y económicos en el mundo en desarrollo*. Universidad de Cambridge.
- Giraldo Moreno, J. (2014). Aportes sobre el conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos. *Revista Espacio Crítico*.
- Gómez, L. (2012). *El juez de las políticas públicas*. Editorial Ibáñez.
- González, Fernán. S. J., (2013), *El reto territorial de la paz. En Un acercamiento a la naturaleza y orígenes de la Violencia reciente*. CINEP.
- González, M. (2001). *Desterrados: el desplazamiento forzado en Colombia*. Médicos Sin Fronteras.
- González, S. (2018). El desplazamiento forzado interno. Una comparación entre Colombia y Perú. *Revista de estudios políticos*, 53, 100–125.

Guzmán, F. (2009). *Órdenes de tutela. Separación de poderes, costos económicos. En Teoría constitucional y políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia.

Henao, J. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de economía institucional*, 15, 67-102.

Hernández, R. (2021). *Teoría general de las decisiones judiciales*. Ediciones Marcial Pons,

Ibáñez, A. (2009). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Ediciones Uniandes.

Ibáñez, J. (2001). *Estudios de derecho constitucional económico*. Universidad Javeriana.

Jiménez, M. (2017). *Estado de cosas inconstitucionales en Colombia: una aproximación jurídica a un elemento decisonal*. Editorial Universidad de Caldas.

Jiménez, W. (2007). *El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas*. Universidad Sergio Arboleda.

Kalmanovitz, S. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Editorial Norma.

Kramer, L. (2011). *El constitucionalismo popular y control de constitucionalidad*. Ediciones Marcial Pons.

Lahera, E. (2004). Economía política de las políticas públicas. *Revista Economía UNAM*, 2, 45-61.

Landívar, E. (2011). El límite al poder político como función primordial de la constitución. *Revista Boliviana de Derecho*, 11, 24-51.

Lemaitre, J. (2009). *El derecho como conjuro. Fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Siglo del Hombre Editores.

Londoño, M. (2012). *El juez constitucional ante la crisis de legitimidad de los órganos mayoritarios*. Universidad de Medellín.

Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica.

Meertens, D. (2000). *Ensayos sobre tierra, violencia y género*. Universidad Nacional de Colombia, Centro de estudios sociales.

Ministerio de Salud de Colombia. (2019). *Boletines poblacionales: Población Víctima del Conflicto Armado*. Minsalud.

Nino, C. (1997). *La Constitución de la democracia deliberativa*. Gedisa.

Nino, C. (2003). *La constitución de la democracia deliberativa*. Ediciones Gedisa

Pécaut, Daniel (2006). *Crónica de cuatro décadas de política colombiana*. Editorial Norma.

- Pérez, M. (2007). *Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Pisarello, G. (2007). *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para su reconstrucción*. Ediciones Trotta.
- Puga, M. (2007). *La realización de derechos en casos estructurales. Las causas “Verbitsky” y “Mendoza”*. Universidad de Palermo.
- Pinto, L. (2012). *El Juez de las políticas públicas*. Editorial Ibáñez.
- Prieto, L. (2003). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. Ediciones Trotta.
- Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos. El despojo de la tierra en Colombia*. Editorial Norma.
- Reyes, A. (2018). *Tierras: balance de la contribución del CNMH al esclarecimiento histórico*. Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Roa, J. (2011). *La función consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, F. (2008). *El juez tropos en el marco del Estado Social de Derecho y la garantía al debido proceso*. Universidad Simón Bolívar.
- Rodríguez, C. (2010). *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia*. Ediciones Uniandes.
- Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.
- Roth, A. (2003). *Introducción para el análisis de las Políticas Públicas*. Universidad del Valle.
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Ruíz Restrepo, J. (2005). Elementos para una teoría del conflicto. Primera parte: a propósito del conflicto. *Revista Centro de Estudios de Opinión*, 8.
- Salcedo, A. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. Siglo XXI Editores.
- Salvioli, F. (2020). *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.
- Schmitt, C. (1998). *La defensa de la Constitución*. Editorial Tecnos.
- Sierra, J. (2004). *Protagonistas de la Economía Colombiana*. Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Sunstein, C. (2010). *Acuerdos carentes de una teoría completa en derecho constitucional y otros ensayos*. Universidad Icesi.

- Tushnet, M. (2012). *¿Por qué la Constitución importa?* Universidad Externado de Colombia.
- Thoenig, M. (1992). *Las Políticas Públicas*. Ariel.
- Uprimny, R. (2006). *Bloque de constitucionalidad, garantías procesales y proceso penal*. Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- Uprimny, R. y Rodríguez, C. (2007). *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*. Dejusticia.
- Uprimny, R. (2017). *Constitución de 1991, justicia constitucional y cambio democrático: un balance dos décadas después*. Editorial Universidad de Caldas.
- Valencia, H. (2010). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Panamericana.
- Vargas, A. (2010). *Colombia: Escenarios posibles de guerra o paz*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (2001). El conflicto armado interno en Colombia: antecedentes y perspectivas. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales, No 1*.
- Vidal, R. (2007). *Derecho Global y Desplazamiento Interno: creación, uso y desaparición del desplazamiento forzado por la violencia en el Derecho contemporáneo*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Villamizar, J. (2014). *Desplazamiento forzado y derechos humanos*. Universidad de Granada.
- Vinueza, D. (2016). *Constitucionalismo dialógico y última palabra*. Ediciones UNAM.
- Waldron, J. (2005). *Derecho y Desacuerdos*. Editorial Marcial Pons.

## **Normatividad**

Ley 387 de 1997 (18 de julio), *por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia*. Diario Oficial N° 43.091.

## **Jurisprudencia**

- Sentencia C-037 de 1996, M.P.: Vladimiro Naranjo Mesa. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia C-027 de 2018, M.P.: José Fernando Reyes Cuartas. Corte Constitucional de Colombia.
- Sentencia SU-913 de 2009, M.P.: Juan Carlos Henao Pérez. Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia T-557 de 1997, M.P.: Hernando Herrera Vergara. Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia T-388 de 2013, M.P.: María Victoria Calle Correa. Corte Constitucional de Colombia.