

Desde su entrada en funcionamiento a partir de 1991 la Corte Constitucional de Colombia ha declarado en varias ocasiones la existencia de un estado de cosas inconstitucional¹. Mediante esta figura jurisprudencial la Corte ha constatado que se presenta una violación reiterada de derechos fundamentales de un número significativo de personas la cual es imputada no a una autoridad determinada sino a fallas estructurales, razón por la cual su solución requiere de la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones en cabeza de varias entidades. Si bien tal constatación es un rasgo característico del estado de cosas inconstitucional, cada pronunciamiento guarda unas características específicas relacionadas con el tipo de órdenes que ha dictado la Corte Constitucional y con la postura que ha adoptado con miras a su cumplimiento.

En el marco de lo anterior, la sentencia T-025 de 2004 -por medio de la cual se declaró que la población desplazada por la violencia se encuentra afectada por un estado de cosas inconstitucional-, se caracteriza porque introdujo un proceso de seguimiento continuo al cumplimiento de las órdenes dictadas en esa ocasión. Tal proceso de seguimiento se lleva a cabo, de una parte, por medio de la realización de audiencias públicas en las que participan las autoridades responsables, la población desplazada y la sociedad civil, con el objetivo de encontrar soluciones a los problemas estructurales que afectan a la política pública de atención a la población desplazada en el marco de un proceso deliberativo y participativo; y, de la otra, el proceso se realiza mediante la expedición de autos de seguimiento a las órdenes dictadas en 2004. A través de los autos se evalúa el nivel de avance en el cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025 y, en los casos en los que ha sido necesario, se han dictado nuevas órdenes con la finalidad de superar las falencias estructurales de la política pública.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, y transcurridos diez años desde que se profirió la sentencia T-025 de 2004, en el momento de evaluar los avances y los logros alcanzados en la atención y protección de la población desplazada con ocasión de la intervención de la Corte Constitucional en el 2004 y el respectivo proceso de seguimiento, es importante distinguir varios momentos, entre ellos: **(I)** la expedición de la sentencia T-025; **(II)** el proceso de seguimiento realizado hasta el 2011, cuyos avances, estancamientos y retrocesos quedan recogidos en el auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva); y **(III)** la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) y el respectivo seguimiento que esta Corporación ha realizado a su implementación.

¹ Sentencias SU-559 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-606 y T-607 de 1998 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo); T-525 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); SU-090 de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); T-590 de 1998 (Alejandro Martínez Caballero); SU-250 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez Caballero); T-1695 de 2000 (MP: Marta Victoria SÁCHICA Méndez).

I

Entre los distintos efectos que produjo la expedición de la sentencia T-025 es posible resaltar, a grandes rasgos, avances (i) en materia de desbloqueo institucional de la política pública de atención a la población desplazada por la violencia; (ii) mayor compromiso presupuestal por parte de las entidades responsables; y (iii) la visibilización de la problemática que atraviesa esa población, lo cual ha permitido, a su vez, su introducción en la agenda pública y una modificación de su comprensión en términos de vulneración de derechos.

(i) A partir de la segunda mitad de la década de los noventa el Estado había adoptado una serie de instrumentos legales (Ley 387 de 1997), administrativos (i.e. Decretos 173 de 1998, 2569 del 2000) y de política pública (i.e. Conpes 2804 de 1995, 2924 de 1997), con el fin de atender el creciente desplazamiento forzado por la violencia de cientos de miles de personas al interior del territorio nacional, cuyo punto más alto se presentó en el periodo 2000-2002: en este lapso se desplazaron al año aproximadamente 350.000 personas, según cifras oficiales, y 400.000 personas de acuerdo con ONG's que han hecho seguimiento al fenómeno. Sin embargo, a pesar de la adopción de estos instrumentos, el Estado todavía no contaba con una política pública articulada que fuera efectiva en la prevención y atención de la población desplazada por la violencia. No sólo el aumento creciente del número de población desplazada a comienzos del 2000 así lo atestiguó. Sumado a lo anterior, la inactividad del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD) en los años anteriores a la expedición de la sentencia T-025; la dispersión de funciones y responsabilidades entre las distintas entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada; la reducción de la atención de la población desplazada a la entrega de una ayuda humanitaria insuficiente y discontinua en el tiempo; la ausencia de información acerca de la población beneficiaria, entre otros factores, reflejaban distintos tipos de bloqueos institucionales que afectaban la política pública e impedían una protección y atención efectiva y articulada a favor de esa población.

Con la expedición de la sentencia T-025 se introdujo una dinámica que sacudió el bloqueo en el que se encontraban las autoridades responsables: el CNAIPD volvió a sesionar; las autoridades empezaron a recoger más y mejor información de la población desplazada para responder a los informes solicitados por la Corte; se crearon distintos grupos para mejorar la coordinación y la distribución de responsabilidades entre las distintas entidades; y se empezaron a crear programas que buscaban responder a vacíos específicos de la política, como aquellos relacionados con la prevención y protección de la población desplazada, entre otros logros².

² Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia, Bogotá. Págs 137 -141.

(ii) En materia presupuestal, con anterioridad a la sentencia T-025 las autoridades responsables no programaban ni ejecutaban los recursos que ellas mismas habían definido para atender adecuadamente a la población desplazada por la violencia³. En efecto, la gran distancia entre los montos definidos y los realmente programados y ejecutados fue uno de los factores que llevaron a la Corte a declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional. En esa ocasión la Corte sostuvo que *“si bien existe una cuantificación del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir los mandatos constitucionales y legales, las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de estos recursos han omitido, de manera reiterada, adoptar los correctivos necesarios para asegurar que el nivel de protección definido por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo, sea efectivamente alcanzado”*⁴.

Con la expedición de la sentencia T-025 la Corte Constitucional ordenó al CNAIPD, entre otras cosas, *“fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para cumplir con la política pública; (iii) definir el porcentaje de participación en la apropiación de recursos que corresponde a la Nación, a las entidades territoriales y a la cooperación internacional; (iv) indicar el mecanismo de consecución de tales recursos”*. Como resultado de lo anterior, desde la expedición de la mencionada sentencia y en el transcurso del proceso de seguimiento se han aumentado de manera progresiva y acelerada los recursos a favor de la población desplazada, así: *“entre 1999 y 2002 los recursos destinados a la población desplazada fueron de \$498.885 millones; entre 2003 y 2006 el monto ascendió a \$2 billones; entre el 2007 y 2010 se estima que el monto destinado será de \$4,6 billones de pesos”*⁵. Y del 2011 hasta el 2021, plazo previsto para la implementación de la Ley 1448, se estimaron 54 billones de pesos a precios del 2011⁶.

(iii) En relación con la visibilización de la problemática que atraviesa esa población, con la intervención de la Corte Constitucional su situación dejó de entenderse como una consecuencia secundaria y, en esa medida, contingente

³ “El Documento CONPES 3057 de 1999 recomendó que para los años 2000, 2001 y 2002, en total, fueran apropiados 360 millones de dólares, sin incluir la adjudicación de tierras y la vivienda. Por su parte, el documento, CONPES 3115 de 2001 recomendó aprobar partidas por 145 mil millones de pesos para el año 2001, y 161 mil millones de pesos para el año 2002. No obstante, de acuerdo a los datos aportados por la Red de Solidaridad Social y el ACNUR, *“la asignación de recursos por parte del gobierno nacional para la atención del desplazamiento forzado (...) ascendió (entre enero de 1999 y junio de 2002) a 126.582 millones”*, monto bastante inferior a lo requerido por los Documentos analizados. Adicionalmente, la Corte constata que los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación para atender a la *“población desplazada”* para el año 2003 disminuyeron en un 32% en comparación de los dineros asignados para el año anterior”. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

⁵ Corte Constitucional. Auto 008 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

⁶ “Del total, \$23,3 billones no están asociados a la condición de víctimas de los individuos, por tratarse de derechos generales de la población, y corresponden al monto estimado de la provisión de los bienes y servicios a que tienen derecho por su condición de ciudadanos colombianos. Los restantes \$31,6 billones corresponden al costeo de los derechos específicos de las víctimas, derivados del menoscabo de sus derechos como consecuencia del conflicto armado interno”. Documento CONPES 3712 de 2011. *Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011*, pág 50.

del conflicto armado y pasó a comprenderse como una situación de vulneración de derechos humanos que debían ser garantizados. En igual medida, la población desplazada empezó a concebirse como víctima de la vulneración de tales derechos y no como personas indeseables -como un problema social-, que no hacían sino traer problemas en los lugares de recepción⁷.

Además, la problemática de la población desplazada pasó a ser un tema de mayor peso en la agenda pública del Gobierno. Si bien el Plan Nacional de Desarrollo (2002-2006) ya contaba con una “política de protección y promoción de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario, [de] atención y prevención del desplazamiento forzado”, el Gobierno todavía no había articulado un plan nacional integral de atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes. Con ocasión de la expedición de la sentencia T-025 el Gobierno Nacional creó, entre otros instrumentos administrativos, el *Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada*, mediante el Decreto 250 de 2005, “el cual incluye los objetivos de la política, las estrategias y actividades que el Estado colombiano desarrollaría para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y para atender integralmente a la PD”⁸. En términos generales, la sentencia T-025 le subió el perfil al tema del desplazamiento forzado: “el tema estaba olvidado, rezagado [y la intervención de la Corte] lo puso como un tema importante en las agenda del Gobierno”⁹.

II

Como se comentó, la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado mediante la sentencia T-025 se ha visto acompañada de un proceso de seguimiento a las órdenes proferidas en 2004. En el marco de este proceso de seguimiento la Corte Constitucional ha profundizado en algunos de los aspectos señalados en aquella ocasión y delineó y delimitó con más precisión las fallas detectadas en esa sentencia. Así mismo, a lo largo del proceso de seguimiento la Corte ha analizado los avances, estancamientos y retrocesos en la superación del estado de cosas inconstitucional y ha adoptado las medidas que ha considerado pertinentes para lograr el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Entre los efectos más relevantes que han tenido lugar con el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se pueden resaltar dos en particular que, a su vez, van a ser fundamentales en la expedición de la Ley 1448 de

⁷ Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia, Bogotá. Pág 103.

⁸ Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada - SNAIDP. *Informe del gobierno nacional a la Corte constitucional sobre la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la sentencia T-025 de 2004*. Bogotá D.C., julio 1 de 2010. Págs 174-175.

⁹ Rodríguez, César y Rodríguez, Diana. *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia, Bogotá. Pág 96.

2011, a saber: el enfoque diferencial y el concepto del goce efectivo de los derechos. Ambos ya se encontraban presentes en la sentencia T-025 de 2004 pero alcanzaron un mayor desarrollo y precisión a lo largo del proceso de seguimiento.

En relación con el enfoque diferencial, en la sentencia T-025 la Corte sostuvo que la protección del derecho a la igualdad de la población desplazada debía incluir, atendiendo a las particularidades de cada grupo poblacional al interior de la población desplazada, *“la adopción de medidas de acción afirmativa, lo cual de hecho constituye una de las principales obligaciones reconocidas por la jurisprudencia constitucional en cabeza del Estado”*¹⁰.

A lo largo del proceso de seguimiento, particularmente en los años 2008 y 2009, la Corte Constitucional expidió distintos autos cuyas órdenes estaban encaminadas a lograr la protección especial de la población más vulnerable al interior de la población desplazada, es decir, las mujeres (auto 092 de 2008); los niños, las niñas y los adolescentes (auto 251 de 2008); las comunidades afrodescendientes (auto 005 de 2009) e indígenas (auto 004 de 2009); y las personas con discapacidad y adultos mayores (auto 006 de 2009). Por medio de estos autos se buscó que la atención de la población desplazada fuera sensible a las particularidades que son propias de cada uno de estos grupos, lo cual incluye prevenir y atender determinados riesgos diferenciados que el desplazamiento forzado produce en cada caso: *“recuerda la Corte, que a la luz del enfoque diferencial que debe enmarcar la prevención y atención del desplazamiento forzado, se exige tener en cuenta los particulares riesgos, problemáticas y necesidades que enfrenta un grupo de especial protección en razón del desplazamiento y la conducencia de realizar acciones encaminadas a responder a dichas problemáticas particulares”*¹¹.

En lo concerniente al concepto del goce efectivo de los derechos, en la sentencia T-025 se expuso que dicho concepto debe ser el eje alrededor del cual se tiene que superar la distancia entre los compromisos adquiridos de manera legal y reglamentaria a favor de la población desplazada, de un lado y, del otro, los recursos realmente asignados y la capacidad institucional adecuada para atenderla. En esa medida, el goce efectivo de los derechos de la población desplazada por la violencia es un elemento central para la superación del estado de cosas inconstitucional. En esa ocasión, esta Corporación sostuvo que *“la declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”*¹².

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

¹¹ Corte Constitucional. Auto 006 de 2009.

¹² Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

En efecto, la Corte Constitucional ha enfatizado en que la superación del estado de cosas inconstitucional no se puede medir únicamente a través de un determinado aumento presupuestal ni a partir de determinadas correcciones institucionales en la política pública sin que lo anterior se materialice en una mejora en el goce efectivo de los derechos de las personas desplazadas: *“no podría admitirse que una política pública es idónea y eficaz en la protección de la población desplazada, si por otro lado no conduce a un goce efectivo de derechos; de igual modo, no podría considerarse que el esfuerzo y el manejo presupuestal es el adecuado, si por otro lado resulta insuficiente para asegurar los derechos constitucionales de la población afectada; y a la inversa, únicamente puede entenderse que existe un desbloqueo institucional y unas asignaciones presupuestales adecuadas, cuando tanto lo uno como lo otro se traducen y materializan en la garantía de derechos.”*¹³

Así entonces, a lo largo del proceso de seguimiento, y de manera particular en los años 2007 y 2008, se realizó un proceso participativo entre el Gobierno Nacional, la sociedad civil y la propia Corte Constitucional, que culminó en el auto 116 de 2008 por medio del cual se adoptó una batería de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. A partir de esta batería ya se han realizado tres mediciones del goce efectivo de los derechos de esa población.¹⁴ Considerando estas mediciones la Corte constató que, salvo el componente de salud para la generalidad de la población desplazada –se exceptúa el caso de las minorías étnicas–, en relación con el cual se levantó el estado de cosas inconstitucional atendiendo al alcance logrado en la cobertura del derecho y los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional para lograr una adecuada prestación del servicio, todavía persisten las circunstancias que dieron lugar a su declaratoria en el 2004: *“a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, las cifras en términos de goce efectivo de derechos y de efectividad de los ajustes realizados para superar las falencias de capacidad institucional, de coordinación y de esfuerzo presupuestal requerido presentados por el Gobierno Nacional no logran demostrar que se haya logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en la superación efectiva de las condiciones que dieron lugar a dicha declaratoria”*¹⁵. Actualmente, se está analizando el ejercicio de ajuste de los indicadores adoptados en 2008 y el diseño de otros que faltaban en la batería inicial, adelantado por el Gobierno Nacional con acompañamiento de la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento forzado y la participación de los órganos de control, el Acnur y el Consejo Noruego para Refugiados.

III

¹³ Corte Constitucional. Auto 385 de 2010.

¹⁴ Éstas se hicieron a través de encuestas nacionales de verificación en los años 2007, 2008 y 2010 llevadas a cabo por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento forzado.

¹⁵ Acerca de un análisis detallado de la evaluación de la tercera medición del goce efectivo de los derechos de la población desplazada, ver el auto 219 de 2011.

A partir de las diferentes evaluaciones efectuadas respecto de los avances, estancamientos o retrocesos en la implementación de la política pública de atención integral a la población desplazada, se puede concluir que los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional en torno al reajuste o reformulación en la política pública de ayuda humanitaria, registro y caracterización, salud, educación, vivienda, tierras, verdad, justicia y reparación y participación han dado resultado, pues aunque la nueva normatividad no ha alcanzado el máximo despliegue de los mecanismos consagrados en dichos temas para garantizar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la Corte Constitucional reconoce que con la expedición de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y los Decretos Leyes étnicos, se ha establecido un marco dirigido a articular los esfuerzos institucionales con el fin de mitigar los efectos nefastos que produce el desplazamiento forzado en la vida de sus víctimas y, por ende, en la del país entero.

Sin embargo, componentes como prevención y protección, retorno y reubicación, generación de ingresos y el enfoque diferencial (personas y pueblos indígenas, comunidades afrocolombianas, personas con discapacidad, niños, niñas y adolescentes y mujeres) transversal a todos los elementos de la política pública, representan los rezagos más grandes en términos de materialización de las medidas solicitadas por la Corte en aras de la protección de los derechos de ésta población. Pese a que se pueden relacionar diversas acciones enfocadas en acoger los lineamientos dados por esta corporación en sede de seguimiento a la sentencia T-025, lo cierto es que aún no es posible mostrar resultados palpables que permitan, en el corto y mediano plazo, constatar que el estado de cosas inconstitucional, en estos aspectos puntuales, se encuentra en vías de ser superado.

Así las cosas, este proceso de seguimiento ha permitido visibilizar la grave situación de la población desplazada y ha generado cambios positivos en la manera como se diseña y ejecuta la política pública en la materia. Actualmente, se cuenta con una amplia normatividad que promueve los derechos no sólo de las personas desplazadas, sino de todas las víctimas en el marco del conflicto armado, lo cual ha ampliado el espectro de protección y reconocimiento de la problemática que viven millones de personas en nuestro territorio desde hace más de cincuenta años.

Finalmente, cabe resaltar que, como puede verse, el juez constitucional ha adquirido un rol fundamental en este contexto de emergencia social y humanitaria. Debido a la crisis en la representación política, el juez se ha erigido como un agente fundamental en el impulso de transformaciones sociales y, por lo tanto, pese al tiempo transcurrido desde la emisión de la sentencia T-025 en 2004, no puede ceder en su deber de velar por la protección y garantía de los derechos de la población desplazada.