

ANÁLISIS DE LA FUNCIÓN SUPLETORIA DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE
TUTELA RESPECTO DEL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE
DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA.

JUAN MANUEL MORALES CAICEDO.

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO
FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
BOGOTÁ, D.C
2010.

“Análisis de la función supletoria del juez constitucional de tutela respecto del desarrollo de la Política Pública de Derechos Humanos en Colombia”

Estudio de Caso.

Presentado como requisito para optar al título de
Politólogo

En la Facultad de Ciencia Política y Gobierno
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Juan Manuel Morales Caicedo

Dirigido por:

Raúl Velásquez Gavilanes

Semestre II, 2010.

A mi familia, por su compañía y apoyo incondicional en el intento por sobrellevar y comprender las complejidades que impone el método imperfectamente bello de la vida.

A mis amigos, por no haberme dejado sumir en el aburrimiento.

A Mary Ramírez, por haberme enseñado a disfrutar con intensa plenitud de los placeres más simples de la vida.

AGRADECIMIENTOS.

Este trabajo de grado representa la terminación de una etapa que lleva consigo un sello impreso por todos aquellos que de una u otra manera aportaron al desarrollo de mi carrera universitaria.

Por esta razón, les doy los más sinceros agradecimientos a todos los miembros de mi familia que han contribuido a mi proceso de formación personal y profesional, especialmente a mi papá, Manuel; a mi mamá, Luz Dary; a mis hermanos, Iván y Santiago.

Así mismo, hago extensivo este sentimiento de gratitud a mis amigos Rosaristas Álvaro, Javier y Jaime, a los demás que hacen parte del círculo de amistad que me rodea: Lorena Pablo, Iván, Luis Miguel, Natalia, Carlos, Jonathan, Leonardo, Guillermo, Oscaca y a todos los que por descuido de mi memoria afectiva no he incluido en estas líneas.

Por último, quiero resaltar la labor hecha por mi director Raúl Velásquez quien con su dedicación y excelencia académica contribuyó enormemente al desarrollo del presente trabajo de grado.

Infinitas gracias a todos.

CONTENIDO

	Pág
INTRODUCCIÓN.	
1. EXISTENCIA, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA.	5
1.2. APLICACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA AL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES, OBJETIVOS Y MEDIOS DISPUESTOS POR LAS ENTIDADES QUE JUNTO CON ÉL EJECUTAN PROGRAMAS DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.	7
1.2.1. La PPDDHH como proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.	7
1.2.2. La PPDDHH como proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.	10
1.2.3. La PPDDHH se nutre de un entorno.	13
1.3. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS.	14
1.4. NATURALEZA DE LA PPDDHH.	16
1.5. ESQUEMA PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA ACTUAL POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS.	18

2. INFLUENCIA DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA AGENDA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS RESPECTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.	25
2.1. RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR PARTE DEL JUEZ CONSTITUCIONAL.	28
2.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA ELABORADA POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL.	30
2.3. EL PAPEL FUNDAMENTAL DEL JUEZ CONSTITUCIONAL EN LA INCLUSIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA AGENDA PÚBLICA.	33
2.3.1. La inclusión en la agenda pública nacional.	33
2.3.2. La inclusión en las agendas públicas locales.	36
3. LA SENTENCIA T-025 DE 2004 COMO FACTOR DETERMINANTE PARA EL DISEÑO DE LA PPDDHH RESPECTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.	39
3.1. CRITERIOS MÍNIMOS A TENER EN CUENTA POR PARTE DE TODAS LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA REALIZACIÓN DEL DISEÑO DE LA PPDDHH EN MATERIA DE DESPLAZADOS, SEGÚN LA CORTE CONSTITUCIONAL.	40
3.2. PARTICIPACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL DISEÑO DE LA PPDDHH A PARTIR DE LA FIJACIÓN DE	

ACCIONES GENERALES POR PARTE AUTORIDADES
GUBERNAMENTALES ESPECÍFICAS. 44

4. CONCLUSIONES. 49

BIBLIOGRAFÍA

ANEXOS

LISTA DE GRÁFICOS

	Pág.
Gráfico 1. Esquema. Política Pública de Derechos Humanos	19
Gráfico 2. Esquema. Diseño PPDDHH respecto de la población desplazada a la luz de lo dispuesto por el juez constitucional.	39

LISTA DE ANEXOS

Anexo 1. Esquema sistémico de la influencia del juez constitucional en la Política Pública de Derechos Humanos.

Anexo 2. Esquema explicativo de las esferas de la Política Pública de Derechos Humanos.

INTRODUCCIÓN.

La protección y garantía de los Derechos Humanos a través de mecanismos jurídicos como la acción de tutela, se ha convertido en un elemento representativo del poder de influencia que tiene el juez constitucional en el desarrollo de la gestión pública colombiana. En efecto, la labor de la Corte Constitucional en tanto que juez de tutela, conlleva una serie de decisiones que dan origen a la movilización de las autoridades gubernamentales, la asignación o reasignación de recursos, el desarrollo de estrategias y otros instrumentos que determinan la formación de políticas públicas.

En ese sentido, a la luz de las herramientas analíticas proporcionadas por autores como André-Noël Roth, Gerardo Molina y Deborah Stone, se pretende mediante este estudio evidenciar y analizar la naturaleza supletoria del papel que ha desempeñado el juez constitucional de tutela respecto del desarrollo de la Política Pública de Derechos Humanos, papel que entre otras cosas ha llamado la atención y promovido la acción de las autoridades gubernamentales encargadas de ésta política.

A lo largo de la investigación realizada se hicieron ajustes que cambiaron de algún modo los objetivos propuestos en el proyecto inicial. Estos cambios responden a dos circunstancias:

1. Los objetivos específicos estaban guiados por el estudio de un número indeterminado de fallos, razón por la cual fue necesario remitirse a uno en específico que diera cuenta de la relación existente entre juez constitucional de tutela y Política Pública de Derechos Humanos.

2. La formación de la agenda y el diseño, se presentan como los momentos en los cuales se hace ostensible en mayor medida la injerencia del juez constitucional respecto de esta política en el marco de la sentencia estudiada, por lo cual se prefirió hacer énfasis en ellos. Además, valga mencionar que estos dos momentos se constituyen como pilares fundamentales de la Política Pública de Derechos Humanos, por cuanto son la base y el insumo para implementar medidas concretas. Esto, sin dejar de lado la importancia que representa el momento de la implementación para el análisis de las políticas públicas, que por la limitación espacial que impone la

realización de un trabajo de pregrado como este Estudio de Caso se debe tratar en estudios posteriores con mayor profundidad.

En ese sentido, este análisis se encuentra estructurado de manera deductiva, partiendo de la identificación de la Política Pública de Derechos Humanos como un fenómeno de *Megapolítica* que acoge en su seno otras políticas con enfoques particulares. En ese orden de ideas, se inicia con el estudio de una política general, que posteriormente desemboca en un caso particular que hace referencia a la Política Pública de Derechos Humanos respecto de la población desplazada, lo cual a su turno, remite necesariamente al análisis de uno de los fallos más relevantes del juez constitucional colombiano, a saber: la sentencia T-025 de 2004.

Para estos efectos, no hay que olvidar que parte de este estudio de caso se circunscribe a la sentencia precitada en razón de la complejidad del trabajo que ha sido esbozado en materia de Derechos Humanos por la Corte Constitucional.

Así pues, la remisión a la sentencia T-025 de 2004 encuentra su justificación en dos circunstancias. Por un lado, la multiplicidad de fallos de tutela proferidos por la Corte, lo cual representa un escollo para realizar un estudio de forma analítica y ordenada; por otra parte, la claridad con que se manifiesta la función supletoria que desempeña el juez constitucional en la Política Pública de Derechos Humanos respecto de la población desplazada en dicha sentencia. En efecto, como se explica en el segundo capítulo, la sentencia T-025 de 2004 hace una referencia literal a la política en materia de desplazados y es particularmente importante por haber roto con el esquema tradicional de la tutela que supone una individualidad y un enfoque determinado por casos particulares de violaciones a los Derechos Humanos, llevando a tomar una determinación que conlleva la acción de varias instituciones gubernamentales.¹

¹ Atendiendo a la relevancia de la Sentencia T-025 de 2004 en materia de gestión pública y de atención a la población desplazada se han realizado varios estudios entre los cuales se encuentran, Dueñas, Oscar. *Desplazamiento forzado interno: un estado inconstitucional de cosas que se agudiza*. Bogotá, Grupo editorial Ibañez, 2009 y Rodríguez, Cesar y Rodríguez, Diana. *Cortes y cambio social, cómo la Corte constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Dejusticia. 2010.

A este respecto, uno de los esfuerzos académicos más importantes, aunque con un enfoque destinado a determinar cómo el juez constitucional de tutela promovió un cambio social a través del fallo T-025 de 2004, ha sido realizado por los investigadores César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, quienes a pesar de no haber elaborado una construcción de la Política Pública de Derechos Humanos o de la política existente de Derechos Humanos respecto de la población desplazada, identifican los efectos tanto instrumentales como simbólicos de aquella decisión respecto de esta política, además de hacer una descripción de los puntos relevantes que fueron tenidos en cuenta por la Corte para la elaboración de ésta.²

De este modo, la influencia del juez constitucional se abordará desde la sentencia T-025 de 2004, forjando un análisis de los momentos de la política objeto de estudio en los que más peso tiene esa decisión, es decir, en los momentos de formación de la agenda y el diseño. Esto, teniendo en cuenta que la política pública es un proceso que se encuentra en creación constante y puede volver sobre cada uno de sus momentos cuantas veces sea necesario para garantizar la eficacia en cuanto a las estrategias de gestión pública que pretenden poner fin a un problema.

Esta investigación es un instrumento analítico que contribuye al proceso de construcción de un fenómeno tan complejo como el de la Política Pública de Derechos Humanos.

Igualmente, cobra relevancia tanto en el campo académico como en el campo práctico, pues la influencia discursiva e ideológica de los Derechos Humanos en Colombia y el establecimiento de ellos en el texto Constitucional como valores y principios de carácter vinculante para todos los ciudadanos y para las autoridades públicas, es un hecho inminente.

Además, el ejercicio metódico desplegado en este trabajo se constituye en un insumo importante para revisar una de las tantas formas mediante las cuales el juez constitucional influye en la construcción de las políticas públicas y especialmente en

² Comparar Rodríguez, Cesar y Rodríguez, Diana. *Cortes y cambio social, cómo la Corte constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. 2010.

aquellas que pretenden dar respuesta a situaciones problemáticas en materia de Derechos Humanos.

Para desarrollar este análisis explicativo no causal se utilizó un método cualitativo encaminado a dar cumplimiento al objetivo general que hacía parte de este Estudio de Caso. En consecuencia, se utilizaron como fuentes académicas primarias de tipo empírico, los textos de estudio de políticas públicas de autores como Adrián Noél Roth, Gerardo Molina y Deborah Stone. Por otro lado, como fuentes empíricas primarias se recurrió a la Sentencia T-025 de 2004, al Auto de seguimiento N° 005 de 2009 y a entrevistas realizadas a funcionarios del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El esquema que se diseñó para la lectura del trabajo atendiendo a la forma deductiva mencionada en líneas anteriores es el siguiente: el primer capítulo se concentra en la identificación y caracterización de la Política Pública de Derechos Humanos en Colombia. Posteriormente, en el segundo capítulo se aborda la influencia del juez constitucional de tutela en el proceso de formación de la agenda de la Política Pública de Derechos Humanos respecto de la población desplazada, haciendo referencia a la Sentencia T-025 de 2004. Por último, en el tercer capítulo se centra la atención en uno de los momentos que se constituye como base de la Política Pública de Derechos Humanos respecto de la población desplazada: su diseño, reforzando así la hipótesis según la cual el fallo T-025 fue determinante en el proceso de formación de ésta política.

Se espera entonces que el lector pueda realizar una lectura que le aporte algunas herramientas de análisis necesarias para poder determinar la importancia que tiene la función supletoria del juez constitucional respecto de la Política Pública de Derechos Humanos y en general de los instrumentos de política pública.

1. EXISTENCIA, NATURALEZA Y CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA.

“...l’ignorance, l’oubli ou le mépris des droits de l’homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des Gouvernements...”³

A fin de adelantar el análisis respecto de la Política Pública de Derechos Humanos en Colombia es importante precisar como primera medida, que una política pública hace parte de una realidad construida socialmente, no existe de manera natural y se manifiesta como un fenómeno que puede hacer parte de un análisis académico estructurado conceptualmente;⁴ por ende, una política pública se auto organiza en la medida en que se manifiesta como un sistema social. En ese orden de ideas, la delimitación de una política parte de un ejercicio analítico que busca identificar un sistema a partir de una serie de objetivos, medios y acciones existentes y definidos por el Estado respecto de determinada materia, los cuales pretenden transformar parcial o totalmente la sociedad.

Dejando claro lo anterior, se hace posible iniciar este análisis señalando que a la luz de los preceptos del enfoque sistémico de los fenómenos sociales resulta loable afirmar que una política pública se manifiesta en determinada sociedad como un sistema en el cual subyacen varios subsistemas sin que por ello se desdibuje su naturaleza; de hecho, una política pública puede llegar a manifestarse como un sistema que tiene la capacidad de entablar relaciones consigo mismo en la medida en que los objetivos, medios y acciones que hacen parte de ella coexisten e interactúan en aras de dar solución a una situación que ha sido definida como problemática.⁵

³ Legifrance, Le service public de la diffusion du droit. “Declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789” 1789. Consulta electrónica.

⁴ Ver Muller Pierre y Surel Yves, *L’analyse des politiques publiques*, Montchrétien, Paris. 1998. p.14

⁵ Comparar Luhmann, Niklas. *Sistemas Sociales, lineamientos para una teoría general*. 1998. p. 38.

Tal es el caso de la Política Pública de Derechos Humanos (de aquí en adelante PPDDHH), la cual se hace presente en el entorno colombiano como un sistema compuesto por varias aristas que constituyen en conjunto una *megapolítica* fundamentada en la realización y el desarrollo de un paradigma de la sociedad occidental en la actualidad, a saber, los Derechos Humanos.

En efecto, una *megapolítica* se puede definir como un fenómeno presente en el orden macro del sistema social, entendida así “no solo como una Política Pública – definida por sus objetivos y sus medios- sino un conjunto de políticas coherentes entre sí y que se refieren a una problemática particular”⁶. De este modo, un *programa de Políticas Públicas* se podría llegar a configurar como una megapolítica, pues además de ser una política del orden macro de la sociedad, ordena y coordina una serie de Políticas que se interrelacionan entre sí.⁷

Bajo ese marco conceptual resulta plausible identificar la PPDDHH (megapolítica) con el Programa Presidencial de Derechos Humanos que se encuentra en cabeza de la Vicepresidencia de la República y las acciones, medios y objetivos delimitados por las entidades que paralelamente ejecutan planes de protección y promoción de estos derechos. Dicho programa fue creado en 1987 con el nombre de “Consejería para la Defensa, Protección y Promoción de los Derechos Humanos” y ha sido el eje de las acciones de política pública en Derechos Humanos.⁸

Para poder realizar este proceso de identificación entre la PPDDHH y el programa presidencial junto con las demás instituciones que participan en la dinámica que fundamenta esa política, es preciso partir de una definición clara del concepto de política pública. Para estos efectos, el presupuesto conceptual que guiará este análisis será aquel planteado por el Profesor Raúl Velásquez, quien señala que:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los

⁶ Ver Roth, André-Noël. *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*, 2004. p.p 46-47.

⁷ En ese sentido, se ha referido André- Noël Roth a éste fenómeno en términos de Metaopolítica. Comparar. *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*. p.p 46.

⁸ Comparar Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario. “Origen del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario”, 2009. Consulta electrónica.

particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener⁹.

En ese orden de ideas, es preciso desglosar aquella definición, estableciendo así la relación existente entre los elementos fácticos inherentes al programa presidencial de Derechos humanos, las acciones, objetivos y medios de las instituciones que actúan en el ámbito de la PPDDHH y los elementos conceptuales subyacentes a esta definición.

1.2. APLICACIÓN DE LOS ELEMENTOS CONCEPTUALES DE LA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA AL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE DERECHOS HUMANOS Y LAS ACCIONES, OBJETIVOS Y MEDIOS DISPUESTOS POR LAS ENTIDADES QUE JUNTO CON ÉL EJECUTAN PROGRAMAS DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE DERECHOS HUMANOS.

1.2.1. La PPDDHH como proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares. En primer lugar, una Política Pública implica un proceso (fenómeno extendido en el tiempo) integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, lo cual resulta fácilmente identificable en el Programa en mención y las autoridades que trabajan junto con él.

En efecto, basta con mencionar algunas de las funciones del programa para hacer evidentes estos elementos de la política pública, que son entre otras: 1. Promover las acciones necesarias por parte de las autoridades para conjurar situaciones que puedan dar lugar a violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario; y 2. Coordinar, promover, impulsar, participar y hacer

⁹ Ver Velásquez, Raúl. *‘Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”’*. Revista Desafíos, N° 20. Bogotá, (semestre I de 2009). p. 156

seguimiento a las distintas tareas que en materia de Derechos Humanos y aplicación del DIH realizan y deben realizar los distintos despachos gubernamentales de acuerdo con la política formulada por el Gobierno en la materia.¹⁰

En el mismo sentido ha señalado la Presidencia de la República que:

la política de derechos humanos en sentido amplio abarca todas las esferas de actuación estatal y gubernamental. Hacen parte de ella el trabajo por realizar los derechos [...] En ella caben las labores de *los órganos judiciales* por satisfacer las demandas de la justicia, las garantías políticas, la transparencia en la administración de bienes público y la seguridad. La promoción, la garantía y la protección de los derechos comprometen a todas las agencias del Estado a todos los niveles.¹¹

Por otro lado, aquella actividad permanente de promoción, coordinación e impulsión de los Derechos Humanos es *adelantada por autoridades públicas*, lo cual es un elemento imprescindible en este análisis, pues para que una política sea pública tiene que contar necesariamente con la participación de este tipo de autoridades, esto es, con personas e instituciones facultadas expresamente por el ordenamiento jurídico para hacer parte del proceso de formación de las políticas.¹²

La autoridad que a la luz de los textos legales debe encargarse de la supervisión inmediata del Programa Presidencial de los Derechos Humanos es la Vicepresidencia y por ende se constituye como una figura de alto impacto en lo que a promoción y protección de Derechos Humanos se refiere, en efecto ella debe coordinar su vez las actividades desarrolladas en la materia por parte del Ministerio del Interior y de Justicia y por el ministerio Público (Procuraduría y Defensoría).¹³ En principio, se podría pensar que cada institución estatal cumple con estas funciones, en la medida en la cual el Estado debe encaminar todas sus acciones bajo los supuestos de protección y defensa de los Derechos Humanos. Sin embargo, para efectos de delimitar una PPDDHH clara y concreta, es importante tener en cuenta que a pesar de esa circunstancia, existen ciertas instituciones que tienen específicamente la

¹⁰ Comparar Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario. “Funciones del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional humanitario”, 2010. Consulta electrónica.

¹¹ Ver Roth, André-Noël, *Discurso sin compromisos, La política pública de derechos humanos en Colombia*, 2006. pp. 94-95.

¹² Comparar Velásquez. *Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”*. p.163

¹³ Comparar Presidencia de la República. “artículo 12, Decreto Número 519 de 2003”, 2003. Consulta electrónica.

promoción y protección de los Derechos Humanos como eje principal de su misión. Dentro de estas instituciones se puede identificar entonces al Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio Público y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.¹⁴

En este sentido, los elementos fácticos constitutivos de la PPDDHH estudiados cumplen con otra de las condiciones básicas que se tienen como presupuesto conceptual para la existencia de una política pública pues involucra el accionar de diferentes autoridades gubernamentales que tienen a su cargo aspectos relacionados con los Derechos Humanos.

A la luz de la definición propuesta se contempla la posibilidad de una *participación eventual de particulares*. En su origen, la PPDDHH se encuentra influida por la participación de los particulares, sin embargo, dicha participación se manifiesta de forma indirecta y en el contexto en el cual se pretende estudiar, se abordará tangencialmente en el entendido de que son los particulares los que promueven en determinados contextos la acción del gobierno por medio de mecanismos como la tutela.

No obstante, es pertinente mencionar que el estudio de la política pública de Derechos Humanos en este trabajo parte de una perspectiva estatal, que se ha hecho presente con el accionar de las entidades gubernamentales. Esta perspectiva funciona como límite investigativo en la medida en la cual se dejan de lado las acciones que eventualmente realizan las redes sociales conformadas por la sociedad civil o los particulares.

Si bien es cierto que una política pública puede ser eventualmente intervenida por este tipo de agentes, para efectos de este estudio la política pública se circunscribirá a las acciones adelantadas por autoridades gubernamentales que trabajan bajo el marco de los Derechos Humanos.

¹⁴ Es importante anotar que existe un marco jurídico sustentado por el artículo 277, numeral 2° de la Constitución Política de Colombia, mediante el cual se le atribuye al Ministerio Público la función de proteger los Derechos Humanos y asegurar su efectividad, atribución que fundamenta las funciones que Defensoría y Procuraduría deben cumplir en el ámbito de la Política Pública de Derechos Humanos.

Esto no implica el desconocimiento de los demás agentes que intervienen en la PPDDHH. Sin embargo, valga tener en cuenta que una política pública como ésta, parte del supuesto constitucional según el cual corresponde esencialmente al Estado la salvaguarda de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, premisa que se encuentra a la base del fin esencial del Estado promover y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.¹⁵

1.2.2. La PPDDHH como proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática. Siguiendo el orden semántico de la definición de política pública objeto de este estudio, cabe precisar un elemento que merece un mayor grado de análisis, a saber, la política pública como un *proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática*. Este componente conlleva una complejidad dada por la propia naturaleza de la materia de que trata la política pública objeto de estudio, por cuanto encuentra su génesis en un paradigma axiomático. A continuación se realizará una descripción del elemento tratado en este título, pasando posteriormente a determinar cómo se manifiesta el proceso de prevención y solución de situaciones problemáticas en la PPDDHH.

Es ostensible entonces una doble característica de la PPDDHH, la cual es por un lado, una solución a una situación problemática y por el otro, la promoción de una situación deseable a partir de los valores que se han constituido como paradigma social.

Siendo coherentes con la teoría de las políticas públicas, resultaría razonable afirmar que un elemento definitorio en cada una de ellas es la existencia y la definición de una situación problemática que debe ser intervenida; y de hecho así sucede con el programa presidencial y las acciones ejecutadas por entidades como el Ministerio del Interior y de Justicia, en los cuales se han identificado áreas problemáticas como el estado de cosas inconstitucional respecto de los desplazados, la no prestación de servicios de salud y la impunidad respecto de las violaciones de los Derechos Humanos.

¹⁵ Comparar Constitución política de Colombia. Artículo 2. 2007. p. 4.

La situación problemática que define la PPDDHH en Colombia en términos generales es *la violencia* dado que se presenta como principal factor generador de violación de Derechos Humanos. En efecto, tal y como lo plantea la Profesora Carmen Elisa Soto, podría afirmarse que en todos los Gobiernos desde el del Presidente Gaviria hasta el de Pastrana la violencia ha sido reconocida como un problema en materia de Derechos Humanos,¹⁶ aunque se haya tratado con *diferentes perspectivas*¹⁷.

Esta misma situación problemática fue identificada en el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Presidente Álvaro Uribe para su primer periodo, que a la letra rezaba: “El conflicto armado interno, su intensificación y degradación, la debilidad territorial y de la Justicia del Estado y la ausencia de una cultura de los Derechos Humanos son los factores fundamentales que han impedido garantizar estos derechos y el derecho Internacional Humanitario (DIH) en el país”¹⁸.

Así mismo, aunque con un lenguaje que pretende hacer ostensible una atenuación del conflicto y la situación de violencia en el país, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 afirma que a raíz de las acciones ejecutadas por los Grupos al Margen de La Ley que aún subsisten, es necesario “contrarrestar las carencias y consolidar las políticas de promoción y respeto de los D.D.H.H y el DIH”¹⁹.

¹⁶ Comparar Soto, Carmen Elisa. *Generación de Políticas Gubernamentales en Derechos Humanos*, 2006. p. 317

¹⁷ Carmen Elisa Soto plantea que aunque la problemática de la violencia ha sido reconocida desde el Gobierno del Presidente Gaviria, cada uno de ellos le ha dado un tratamiento diferente; así pues afirma esta autora que durante el Gobierno de Gaviria las medidas adoptadas estuvieron inscritas en la Estrategia Nacional contra la Violencia que se focalizó en la violencia proveniente del narcotráfico. Posteriormente durante la administración Samper se formuló una política específica de Derechos Humanos que se centró en la búsqueda del respeto de los derechos a la vida, la libertad e integridad por parte de los agentes del Estado. Sucesivamente, en la Administración Pastrana se hizo hincapié en la lucha contra los grupos armados al margen de la ley y en la promoción de diversos mecanismos de aplicación del Derecho Internacional Humanitario. En ese orden de ideas, la administración Uribe centró la violencia como un problema pero propuso fortalecer la presencia del Estado y la fuerza pública para promover el respeto por los Derechos Humanos. Ulteriormente, a lo largo de su segundo mandato, El Presidente Uribe con un criterio poco crítico define como prioridad consolidar la política de Derechos Humanos que ya ha sido bien desarrollada, corrigiendo las distorsiones que generan aún ciertos grupos al margen de la ley.

¹⁸ Ver Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, *hacia un Estado Comunitario*”, 2002. Consulta electrónica.

¹⁹ Ver Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*”. 2007. Consulta electrónica.

No obstante, aquella premisa según la cual, una situación problemática es uno de los elementos constitutivos de una política pública, resulta necesaria, más no suficiente, por lo menos, en cuanto a la PPDDHH se refiere. Al hacer un análisis más amplio de aquella política, se hace ostensible que, si bien, ella responde a la definición de situaciones consideradas problemáticas, es también el desarrollo de una respuesta a los paradigmas discursivos de la sociedad contemporánea.

En ese orden de ideas, la política pública de derechos humanos, es en principio, la intención de una concreción de los valores universales que sirven de referentes axiológicos a los Estados y que se manifiestan como deseables. Así esta política es, *prima facie*, un intento por hacer efectivos los principios establecidos en toda una serie de documentos y declaraciones resultantes de procesos históricos que han sido definatorios en el imaginario colectivo, por mencionar algunos de esos documentos basta referirse a la declaración francesa de los derechos humanos, la declaración universal de los derechos humanos, la declaración de los derechos de la OIT y por supuesto los textos constitucionales de gran parte de las democracias occidentales, entre las cuales se encuentra la colombiana.

Así pues, los Derechos Humanos, en tanto que paradigma social internacional y nacional, forman en sí parte de los valores deseables y es así como han influido en la determinación de políticas públicas en ese ámbito, razón por la cual cabe afirmar, que haciendo una interpretación más amplia de la política de Derechos Humanos, es además de un proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación problemática, un proceso, en su origen, orientado alcanzar los valores deseables en la sociedad y establecidos constitucionalmente.

Respecto de la existencia de una situación problemática vale decir que hay una serie de mecanismos implementados por el Programa Presidencial para los Derechos Humanos en respuesta a situaciones determinadas como problemáticas en materia de derechos humanos, muestra de ello es la creación del observatorio de Derechos Humanos, el cual se hizo necesario a raíz de una problemática específica: *la violación a los Derechos Humanos y la falta de efectividad de estos*. En efecto, el programa presidencial tiene como objetivos la promoción, la garantía y el respeto de

los Derechos Humanos, así como la atención a las consecuencias a las violaciones de estos, de lo cual se infiere que el problema de fondo es entonces la violación y falta de efectividad de los Derechos Humanos y es a esta situación problemática que responde el programa presidencial.

Por otro lado, teniendo en cuenta que la PPDDHH va más allá de la respuesta a una situación problemática, es posible asumir que ella está encaminada también a la realización de los valores deseables. Esta premisa se encuentra sustentada por dos elementos existentes, a saber: 1. El marco normativo y legal de acción que tiene el programa presidencial se nutre principalmente de los principios establecidos por la Constitución, lo cual responde a un intento por cumplir con los valores consagrados, resultantes del paradigma del cual se ha hablado; 2. Más concretamente se puede mencionar el proyecto adelantado por el programa presidencial de Derechos Humanos y que se ha denominado el Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos –PlaneDH, medida que implica un proceso de educación en la sociedad colombiana enmarcado bajo la ética de los Derechos Humanos.

1.2.3. La PPDDHH se nutre de un entorno. Esta premisa presenta un amplio grado de generalidad y de vaguedad, razón por la cual es necesario delimitarla mediante elementos concretos. Así pues, el entorno del cual se nutre el programa presidencial y por ende la PPDDHH será abordado con una perspectiva sistémica que dará los elementos necesarios para determinar cómo se relaciona con la función que cumple el juez constitucional de tutela al respecto.

En ese orden de ideas, el entorno de la PPDDHH se encontraría estrechamente relacionado con el accionar del juez constitucional de tutela dado que es a través de éste que se canalizan las demandas o *inputs* surgidas de las acciones de tutela incoadas por los ciudadanos.

En consecuencia, la acción del juez constitucional respecto de la Política Pública de Derechos Humanos se estructurará a partir de un enfoque sistémico en el que las variables están determinadas de la siguiente manera: por un lado, las demandas o *inputs*, canalizadas por la acción de tutela; por el otro, la caja negra en la cual intervienen las decisiones de la Corte y finalmente, un producto o *output* que se

manifiesta a través del accionar de las instituciones encargadas de la política pública y que permite evidenciar la influencia de las decisiones de la Corte en la formulación o implementación de la política. (Ver Anexo1).

1.3. CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS.

La Política Pública de Derechos Humanos se caracteriza de la siguiente forma:

- Es una política *virtuosa* en la medida en la cual busca satisfacer los intereses colectivos de la sociedad.²⁰ Es una política pública que busca en principio, desarrollar y concretizar los valores consagrados en los textos normativos y discursivos y que se consideran deseables para la comunidad.

- Es ostensiblemente una política *inacabada*²¹. En efecto, las violaciones a los Derechos Humanos siguen siendo una realidad y prueba de ello es la situación del desplazamiento forzado en Colombia, lo cual ha llevado a órganos como la Corte Constitucional a intervenir de manera directa por medio de sentencias como la T-025 de 2004, la cual puso de manifiesto los pocos resultados de la política de atención a la población desplazada. Y por esto que se hace fundamental el papel supletorio del juez de tutela, dado que actúa como agente que intenta influir en la formación, el diseño y la aplicación de dicha política pública mediante sus fallos.

El carácter inacabado está dado también por la llamada en este trabajo, función supletoria del juez constitucional de tutela. Ese carácter está determinado por los derechos que innominados que reconoce la corte constitucional a través de sus fallos de tutela y que no han sido consagrados en la constitución expresamente. Tal es el caso de la misma sentencia T-025 de 2004 en la cual se reconocieron nuevos derechos para las personas en situación de desplazamiento.

Existe también un componente del programa presidencial que permite reafirmar que dicha política pública es inacabada: para la realización de éste programa presidencial se ha decidido crear el denominado *Plan Nacional de Acción*

²⁰ Comparar Velásquez. *Hacia una nueva definición del concepto de "política pública"*. Anexo 2

²¹ Comparar Velásquez. *Hacia una nueva definición del concepto de "política pública"*. p.182

como sugerencia del Alto Comisionado Para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el cual implicaría una estrategia unificada de acción para la promoción y protección de los Derechos Humanos; la creación del Plan Nacional de Acción demuestra una vez más que la PPDDHH es una política inacabada en primera instancia porque este plan se muestra como un proceso lento que no se ha logrado implementar y en segundo lugar demuestra que la PPDDHH necesita de constantes modificaciones y de la planeación de nuevas estrategias para dar salida a la complejidad que le es inherente.

- Es una política *compleja*²². El alto grado de complejidad está determinado por dos elementos esenciales. Por un lado, se encuentra la pluralidad de agentes que intervienen en su desarrollo, por ejemplo, en el caso del programa promovido por la vicepresidencia hacen parte instituciones como la defensoría del pueblo y varios ministerios. Por otro lado, como ya ha sido mencionado, la Política Pública de Derechos Humanos se manifiesta a manera de megapolítica, es decir que existen varias aristas que constituyen un andamiaje conformado por una serie de políticas específicas como los son, la política de salud, la política de atención a desplazados, la política de derechos sociales y culturales, etc.

Es un *hibrido* entre política de Estado y política de Gobierno.²³ Es una política de Estado en la medida en que está dada por los preceptos constitucionales y normativos internacionales (reforzados por la figura del bloque de constitucionalidad) y han sido ratificados por y así mismo de lo que es llamado comúnmente como soft law. El hecho de que su base discursiva esté consagrada en estos textos le da un carácter estatal. Además, el papel del juez constitucional la ha revestido también poco a poco con un carácter de Estado, pues a partir de sus fallos que tienen un carácter de precedente hacen que, a pesar de las eventuales incongruencias jurisprudenciales se mantenga una posición perdurable en el tiempo frente a los Derechos Humanos.

Ahora bien, esta política contiene un carácter gubernamental en términos de la perspectiva que se le otorga a la protección y garantía de Derechos Humanos. En

²² Comparar Velásquez, *Hacia una nueva definición del concepto de "política pública"*. p.182

²³ Comparar Velásquez. *Hacia una nueva definición del concepto de "política pública"*. p.183.

efecto, en lo que respecta al Programa Presidencial de Derechos Humanos, lo que se ha hecho normalmente es adaptar las consideraciones inmersas en los planes gubernamentales de desarrollo como marco normativo y de acción.

1.4. NATURALEZA DE LA PPDDHH.

La naturaleza de la PPDDHH está dada por la existencia de dos esfera que confluyen y se interrelacionan dinámicamente: aquella de las acciones discursivas y la de las acciones prácticas.

La esfera de las acciones discursivas, se manifiesta como una serie de declaraciones, principios, valores axiológicos consagrados por los Estados y varias categorías discursivas enunciadas por las ONG y los actores políticos tanto internacionales como internos. Es en resumen la perspectiva histórica y funcional de los Derechos Humanos la que está involucrada en este campo, perspectiva que propone una visión de los Derechos Humanos entendidos como el resultado de las exigencias históricas, que en razón de determinadas circunstancias han llegado a ser aprobados por un consenso social y cultural como postulados axiológicos superiores.²⁴

Así pues, las acciones discursivas, se encuentran determinadas por las exigencias morales que se entienden como fundamentales para la vida en sociedad, cristalizadas por las constituciones, tratados internacionales, declaraciones, etc. Es una concreción histórica de los hechos sociales que trasforman los valores. Sin embargo, los autores de estos discursos, con frecuencia, no lograron que esos puntos de vista provenientes del consenso social se cristalizaran como concepciones firmes, sino que se acuñaron términos vagos que distan en gran medida de la realidad.

Es en este punto donde cobra importancia la esfera de las acciones prácticas en cuanto a la política de Derechos Humanos, pues son justamente esos conceptos

²⁴ La concepción histórica y funcional de los Derechos Humanos es utilizada por el profesor Luis Sanchis como criterio determinante de la existencia de una consagración de derechos en un sistema jurídico. Para efectos de este escrito, es un concepto que será utilizado como noción definitoria de la esfera discursiva de los derechos humanos, no muy distante de lo que pretende exponer Sanchis

(valores, principios, declaraciones, etc.) los que reclaman ser completados por los actos de los agentes políticos y sociales, por las instituciones estatales y en particular, por un tribunal atento a la teoría moral que reposa sobre los textos y declaraciones de la esfera discursiva.²⁵

A la luz de los anteriores supuestos, el juez constitucional colombiano ejerce una actividad determinante en cuanto a la concreción de la esfera discursiva de la política que se estudia. No obstante, son las instituciones gubernamentales quienes disponen los recursos y medios para lograr llegar a ese punto en el cual concurren las dos esferas.

Sin embargo, es de suma importancia tener en cuenta que en determinadas ocasiones, los fallos de tutela, confluyen en las dos esferas de la política pública en la medida en la cual, al no ser cumplidos por las autoridades encargadas de hacerlo, se constituyen como discursos judiciales que serían deseables pero no alcanzan a tener una aplicación práctica. (Ver Anexo 2).

Así pues, se hace ostensible que según su capacidad y su modo de actuar, las organizaciones que intervienen se pueden dividir en dos: por un lado, aquellas que están encargadas de manera directa de dar realización a ese proceso de desarrollo de la política pública y por el otro, aquellas que actúan de manera coadyuvante. Tal es el caso de la Política Pública de Derechos Humanos existente en Colombia, en la cual, organizaciones como las que son concomitantes al programa de protección de Derechos Humanos de la vicepresidencia, actúan de manera directa y constante en el desarrollo de dicha política pública; y autoridades de orden judicial, como la Corte Constitucional por medio de herramientas como la acción de tutela injieren de manera supletoria para llevar a cabo los objetivos de esa política pública.

Lo anterior concuerda claramente con una definición amplia y descriptiva del concepto de política pública, según la cual se hace posible que el Congreso, los organismos de la Rama Judicial, los organismos de control y la Banca Central produzcan sus propias políticas públicas, en la medida en que el ordenamiento

²⁵ Comparar Sanchis, Luis. *Estudios sobre derechos fundamentales*. 1990. p. 91

jurídico les permite definir situaciones relevantes o problemáticas para ser enfrentadas.²⁶

Sin embargo, es importante resaltar que la PPDDHH en Colombia ha estado marcada por una dispersión en cuanto su esfera práctica, en otros términos, el marco institucional bajo el cual se desarrolla no ha logrado integrar y coordinar un eje central de política pública en Derechos Humanos; en efecto, señalan quienes hacen parte del Observatorio de Derechos Humanos que “a nivel de lo institucional se puede destacar la falta de coordinación, de auto-evaluación, la dispersión de acciones y la insuficiente asignación de recursos que afecta el sector, hechos todos que han interferido, a nivel territorial, el éxito de las políticas de Estado que son de alcance nacional”²⁷.

1.5. ESQUEMA PARA EL ENTENDIMIENTO DE LA ACTUAL POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS.

A pesar de ser una política que se encuentra difusa en razón de la gran cantidad de acciones realizadas por las diferentes instituciones estatales, se hace posible representar un diseño que encierra sus principales elementos integradores, a continuación se presentaran dichos elementos mediante un esquema sencillo que permita dar claridad en cuanto a los instrumentos concretos de la PPDDHH.

²⁶ Comparar Sanchis. *Estudios sobre derechos fundamentales*. p. 163.

²⁷ Ver Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. “Observatorio de Derechos Humanos”, 2010. Consulta electrónica.

Gráfico 1. Esquema de la Política Pública de Derechos Humanos

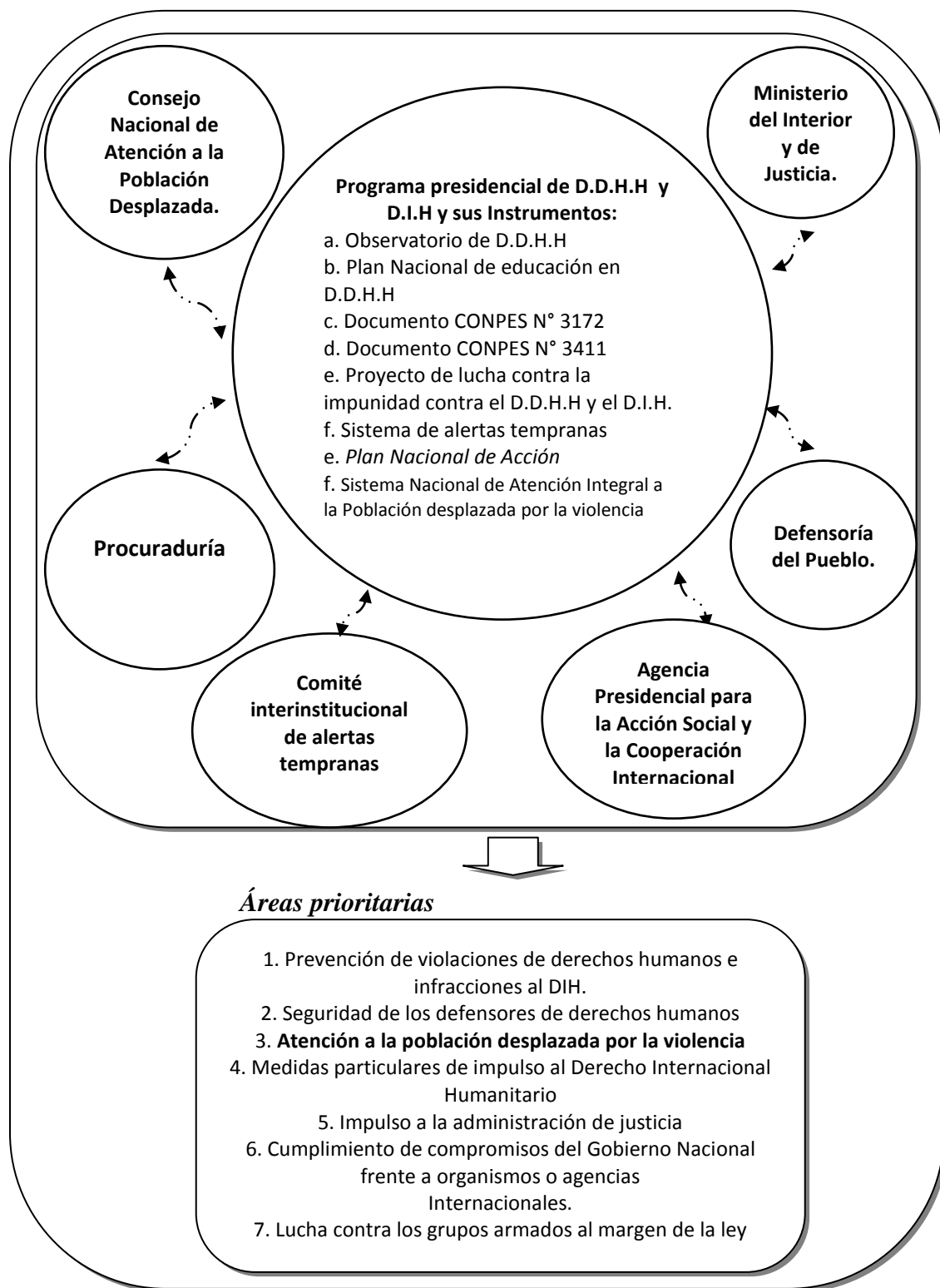


Gráfico elaborado por el autor del presente Estudio de Caso.

En este diseño es pertinente precisar dos elementos. En primer lugar, las líneas de interacción entre las instituciones encargadas de la política pública con el programa presidencial se presentan difusas por cuanto la relación y la ejecución conjunta de acciones no son lo suficientemente fuertes. Por otro lado, es importante precisar que ese diseño está presentado a la luz del esquema institucional actual y por lo tanto si se hace un análisis retrospectivo podrían cambiar tanto los nombres de cada institución como el lugar que ocupan dentro de éste diseño, para dar un ejemplo, basta con recordar que la Institución que estuvo encargada desde 1994 para asumir las funciones de atención a desplazados fue la Red de Solidaridad social, la cual hace parte hoy del Programa Acción Social de la Presidencia de la República.

Del mismo modo es importante hacer hincapié en que dicho esquema incluye en el nivel institucional al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia en tanto que uno de los ejes centrales de la PPDDHH y del Programa Presidencial de los Derechos Humanos es el de atender las consecuencias que producen las violaciones a los Derechos Humanos.

Por otro lado, es pertinente enunciar que La Política Pública de Derechos Humanos cuenta con los siguientes instrumentos para la consecución de sus objetivos, éstos fueron enunciados en el esquema anterior y son:

1. Observatorio de Derechos Humanos: organismo que hace parte del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario y sirve como instrumento para orientar la PPDDHH y delinear constantemente sus líneas de acción por cuanto presenta un diagnóstico de la situación de Derechos Humanos en Colombia y permite la identificación de situaciones problemáticas y apremiantes en la materia.

2. El Plan Nacional de Educación en Derechos Humanos: es el marco de política para orientar la educación en Derechos Humanos y estará centrado en formar a las personas como sujetos activos de derechos que contribuyan a la consolidación de un Estado Social de Derecho y favorecer la construcción de una cultura de Derechos Humanos en el país.

3. Documento CONPES número 3172 que propuso las líneas de acción para fortalecer la Política del Estado en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

4. Documento CONPES número 3411: Política de lucha contra la impunidad en casos de violaciones a los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, a través del fortalecimiento de la capacidad del Estado colombiano para la investigación, juzgamiento y sanción.

5. Proyecto de lucha contra la impunidad contra el D.D.H.H y el D.I.H: es responsable de ejecutar nueve de los proyectos incluidos en la Política y de coordinar el seguimiento y evaluación a la ejecución de la misma.

Con el fin de promover acciones que garanticen un adecuado empleo de los recursos disponibles y otorgue a las víctimas una atención integral, el Proyecto se constituye en un ente que facilita el dialogo entre las entidades involucradas en la ejecución de la Política.

6. Sistema de Alertas Tempranas: Es el instrumento con el cual la Defensoría del Pueblo en coordinación con la Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Defensa, la Procuraduría General de la Nación y la Red de Solidaridad Social (hoy acción social), se acopia, verifica y analiza de manera técnica información relacionada con situaciones de vulnerabilidad y riesgo de la población civil, como consecuencia del conflicto armado, y advierte a las autoridades concernidas con deber de protección para que se coordine y brinde una atención oportuna e integral a las comunidades afectadas.

7. Plan Nacional de Acción: La gravedad y magnitud de la problemática de Derechos Humanos y DIH del país, así como los compromisos internacionales adquiridos en este campo, hacen necesario la definición de un Plan Nacional de Acción que contenga acuerdos interinstitucionales y consensos sociales en el

establecimiento de áreas prioritarias de atención y que oriente las acciones del Estado en el corto, mediano y largo plazo.²⁸

8. El Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada Por la Violencia tiene un marco de acción determinado por la ley 387 de 1997 y se manifiesta como un elemento específico de la PPDDHH en la medida en la cual busca dar solución a una situación problemática que adquiere especial relevancia en materia de Derechos Humanos por cuanto la violación y la falta de garantía de estos derechos hacia los desplazados se ha convertido en sistemática y estructural.

Así pues, el Plan Nacional de Acción se presenta como uno de los elementos que permiten dar desarrollo a la PPDDHH, pero se ha visto enfrentado a serios escollos y por lo tanto no se ha podido concretar en hechos, todo se remite a documentos y mesas de concertación que no han producido resultados reales.

Es importante tener en cuenta que la PPDDHH está configurada por una serie de autoridades que actúan en conjunto, en pro del desarrollo de los valores constitucionales que hacen parte del paradigma de los Derechos Humanos y de la solución de las situaciones determinadas como problemáticas.

De este modo, la PPDDHH se integra a partir del Programa Presidencial de Derechos Humanos pero interactúa, en virtud del principio de colaboración armónica entre poderes con autoridades como la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, el Ministerio del Interior y de Justicia, etc.

Cabe también mencionar que la Política Pública de Derechos Humanos asimilada al Programa de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario contiene un marco jurídico e institucional que forma un proceso de política pública y que permite coordinar instancias pero no propone de manera concreta un eje central que determine cuál es su naturaleza y que le permita actuar como el ente que coordine todos los aspectos de los derechos humanos (Objetivo principal del Plan nacional de Acción), lo cual resulta contraproducente, recordando que es obligación de todas las

²⁸ Comparar Departamento Nacional de Planeación, "Documento CONPES 3172, DNP, Líneas de acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario". 2002. Consulta Electrónica.

entidades estatales realizar su accionar a la luz de los preceptos constitucionales de Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado y el diseño de la Política Pública de Derechos Humanos presentado cabe afirmar, a manera de conclusión, que la PPDDHH debe ser reformulada en el sentido de fortalecer los lazos interinstitucionales para lograr una forma más coherente y coordinada de dar aplicación a los instrumentos existentes, lo cual permitirá un enfoque único y ordenado bajo la dirección del Programa Presidencial para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario. En efecto, autores que han dedicado sus investigaciones a esta política pública, tales como Carmen Elisa Soto, coinciden en que la dispersión de acciones por parte de las instituciones implica un escollo serio para la evaluación, reformulación y la eficacia de esta.²⁹

Finalmente, es preciso mencionar que si bien es cierto que la PPDDHH está fuertemente marcada por un enfoque centrado en la solución a la situación de violencia y las consecuencias negativas que se derivan de ella para la efectiva garantía de los Derechos Humanos, también lo es que las instituciones encargadas de esta política han hecho un esfuerzo relevante para hacer la extensiva a otro tipo de derechos que no necesariamente se ven afectados en una situación de violencia, algunos de estos derechos son los correspondientes a los denominados derechos económicos sociales y culturales. Esta premisa se hace sustentable haciendo mención del trabajo adelantado por la defensoría en procura de la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales, adelantando actividades de seguimiento y observación respecto de ellos por medio del sistema de seguimiento y evaluación de políticas públicas denominado, Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos, ProSeDHer.³⁰

La manifestación más clara de la premisa antecedente se refiere a la situación de los desplazados en Colombia, en la cual, más allá de los derechos esenciales, se ha procurado por vía de la acción de tutela, la protección de los algunos de los derechos

²⁹ Comparar Soto. *Generación de Políticas Gubernamentales en Derechos Humanos*. p.p 331-334.

³⁰ Comparar Defensoría del Pueblo, “Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos”. Consulta electrónica.

económicos, sociales y culturales de esta población. en efecto, la Política Pública de Derechos Humanos involucra a las instituciones encargadas de ésta en una actividad constante en aras de proteger sus derechos. Así, teniendo en cuenta el carácter que tiene la PPDDHH de ser una megapolítica se hace posible hacer el análisis de su aplicación respecto de este grupo poblacional.

Después de haber hecho las anteriores precisiones hay lugar a realizar un análisis de la manera como ha influido el juez constitucional de tutela en la Política Pública de Derechos Humanos en Colombia, en ese sentido, el siguiente paso que permitirá adelantar dicha empresa será un análisis de la sentencia de tutela T-025 de 2004 mediante la cual el juez constitucional ha influido en los diferentes momentos de la PPDDHH respecto de los Derechos Humanos circunscritos en la esfera de la población desplazada.

2. INFLUENCIA DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA AGENDA EN EL MARCO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DERECHOS HUMANOS RESPECTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

”a menos que las limitaciones y desigualdades reales a las que el hombre está sujeto en su vida cotidiana sean efectivamente contrarrestadas mediante actuaciones positivas y focalizadas por parte de las autoridades, la libertad e igualdad del ser humano no dejarán de ser utopías abstractas”³¹

Tradicionalmente el desarrollo de la política pública se ha abordado a partir de un marco conceptual a través del cual se cobija distintas fases que se manifiestan de manera cíclica, fenómeno que ha sido denominado *policy cycle*.³² Así, muchos de los teóricos que se han ocupado de estudiar las políticas públicas concuerdan en que su desarrollo está determinado por un ciclo compuesto por varias fases o momentos. De hecho, existe un consenso relativo en cuanto a la existencia de cinco etapas esenciales que actúan de manera secuencial y que son identificables en la formación de la política pública: La identificación del problema, el desarrollo del programa, la puesta en marcha, la evaluación y la terminación.³³ De la misma manera, Roth ha categorizado el ciclo de la política pública a partir de una fase de identificación del problema, seguida por la formulación de decisiones o acciones, la toma de decisión, la implementación y finalmente la evaluación.³⁴

El esquema anteriormente mencionado proporciona la posibilidad de determinar específicamente en qué momento de la política pública interfieren de manera sustancial algunas de las decisiones adoptadas por el juez constitucional a través de sus fallos de tutela. No obstante, vale decir que la aplicación rígida de un sistema secuencial de las fases de la política pública, genera un reduccionismo que no permite evidenciar la interacción entre las variables que intervienen en todo el

³¹ Ver Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004.

³² Comparar Roth. *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*, p.p 49-55

³³ Ver Muller, Pierre. *Las políticas públicas*, Bogotá, 2006. p. 54.

³⁴ Comparar Roth. *Discurso sin compromisos, La política pública de derechos humanos en Colombia*, p. 70.

proceso de formación de la política pública, la dinámica de éste fenómeno se vería limitada y se dejaría de lado el hecho de que ella puede obviar algunas fases o simplemente volver sobre ellas en todo momento.

Así pues, la formación de la política pública debe ser vista como un proceso de interacción no secuencial de sus diferentes momentos, es decir que cada una de esos momentos no se desencadenan necesariamente uno tras otro sino que dependiendo del entorno que rodee la política, cada uno de ellos se pondrá de presente sin tener como condición previa la manifestación de otro, por cuanto la política es un fenómeno en constante reestructuración y redefinición.³⁵

Entonces, para realizar un análisis ordenado de la PPDDHH respecto de la población desplazada se conjugarán los aspectos básicos del modelo del policy cycle y del modelo denominado *causal stories*³⁶, en el sentido de contemplar la formación de la agenda como uno de los momentos de la PPDDHH y a su turno, el reconocimiento de un problema, la definición de ese problema y su inserción en la agenda como parte de ese momento. En consecuencia, la formación de la agenda será tomada como uno de los momentos de la PPDDHH, contemplando además el hecho de que la política pública no se desarrolla cómo un fenómeno de efecto dominó. Bajo dicho marco conceptual se hará posible realizar un análisis de cómo el accionar de la Corte Constitucional (en tanto que juez de tutela) ha influido en algunos de los momentos cruciales del desarrollo de ésta política.

Para determinar el grado de influencia del juez constitucional en los momentos de formación de la agenda e implementación de la PPDDHH, este análisis será fundamentado en uno de los fallos que han marcado un hito en la jurisprudencia proferida por el tribunal constitucional y por su puesto en el desarrollo de la PPDDHH, a saber, la sentencia T-025 de 2004, en la cual se esgrime una argumentación que aborda sustancialmente el tema de política pública respecto de la

³⁵ Comparar Molina, Gerardo. *Modelo de formación de políticas públicas y programas sociales. "Diseño y gerencia de políticas y programas sociales"*, 2002. p.p 1-6.

³⁶ El modelo denominado *casual stories* es tratado por autores como Deborah Stone como un concepto a partir del cual se puede reconocer el proceso mediante el cual una dificultad llega a ser reconocida como problemática.

población desplazada en Colombia y se establecen expresamente parámetros para desarrollar los lineamientos de esta política.

Dicha sentencia cobra relevancia en la medida en que a través de ella, el juez constitucional se muestra como un agente de tipo judicial que actúa de manera supletoria, o si se quiere, coadyuvante en el desarrollo de la PPDDHH, haciendo evidente la ineficiencia e ineficacia de las instituciones gubernamentales respecto de ella y proporcionando, por medios jurídicos herramientas para delinearla y desarrollarla.³⁷

En efecto, “en esta sentencia, la Corte Constitucional señaló que si bien el desplazamiento forzado es consecuencia del conflicto interno del país, el Estado de Cosas Inconstitucional que existe con relación a los derechos de la población desplazada se debe también al incumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones frente a esta población”³⁸.

Cabe citar que si bien, a lo largo de dicho fallo se habla de una política pública sobre desplazamiento forzado, ésta se configura como subsistema o subpolítica de la PPDDHH, basándose en el supuesto según el cual la PPDDHH es una megapolítica que recoge en su seno varias políticas enfocadas a la protección de los Derechos Humanos.

Ahora bien, para abordar el tema objeto de estudio se examinará un criterio analítico de especial relevancia: De qué modo se manifestó la influencia del juez constitucional en la PPDDHH en el momento ha sido denominado en este trabajo

³⁷ Si bien la Corte tiene una especial influencia en el proceso de desarrollo de la PPDDHH cabe precisar que su injerencia no llega al punto de usurpar las funciones que le han sido atribuidas constitucional y legalmente a las autoridades gubernamentales. De hecho, a este respecto la misma corporación a través de la sentencia T-025 de 2004 se refirió en los siguientes términos: Cuando el Estado omite sin justificación constitucionalmente aceptable tomar medidas frente a la marginación que sufren algunos miembros de la sociedad, y se verifica que la inhibición viola un derecho constitucional fundamental, la función del juez será “no la de remplazar a los órganos del poder público incurso en la abstención, sino la ordenar el cumplimiento de los deberes del Estado”. Comparar Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004.

³⁸ Ver Dueñas, Oscar. *Desplazamiento interno forzado: un estado de cosas inconstitucional que se agudiza*, 2009. p.21

como formación de la agenda, en el contexto de la PPDDHH respecto de los derechos de la población desplazada.

En primer lugar, es pertinente mencionar que a través de una concepción ecléctica del *policy cycle* y los momentos esenciales de la política pública, la formación de la agenda está constituida por tres elementos esenciales subyacentes a su naturaleza, a saber: 1. El reconocimiento de una situación como problemática, 2. La definición del problema y 3. La fijación de la agenda a partir de ese reconocimiento. Dicha premisa se hace ostensible en la medida en que la *formación de la agenda* sea concebida como un proceso a través del cual se intenta una definición de ciertos problemas que llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública y terminan por ser legitimados.³⁹

En ese orden de ideas, es posible determinar el grado de influencia del juez constitucional en el proceso de formación de la agenda de la PPDDHH respecto de los derechos de la población desplazada, por cuanto mediante la sentencia T-025 de 2004, elaboró una definición del problema de los derechos de los desplazados, reconoció dicho problema (ya existente en el entorno social colombiano), como una situación o dificultad que debía llamar la atención de las autoridades gubernamentales, incluyendo así en la agenda pública aquel tema considerado como prioridad.

2.1. RECONOCIMIENTO DEL PROBLEMA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR PARTE DEL JUEZ CONSTITUCIONAL.

El reconocimiento de un problema en el contexto de una política pública se desarrolla partiendo de la base de que determinadas situaciones se construyen socialmente como problemáticas y no tienen propiedades inherentes que las hacen más o menos importantes para ser definidas como un problema.⁴⁰

³⁹ Comparar Elder, Charles y Cobb, Roger. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En *Antología de políticas públicas*, 1993. p.77

⁴⁰ Comparar “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas”, 1989. p. 28. Consulta electrónica.

En efecto, es necesario entender que una dificultad no se auto configura como problema o cuestión política, sino que más bien se convierte en problema en la medida en que sea revestida de un carácter prioritario determinado por las creencias y los valores de la sociedad que hacen de determinado fenómeno un elemento crucial para ser tenido en cuenta como parte de un proceso de acción de las autoridades públicas.

Los valores y creencias de una sociedad están definidas por la concurrencia de un sinnúmero de actores, soluciones e intereses encontrados que terminan imponiendo un sistema de prioridades en razón del poder de negociación que tengan dichos actores y su capacidad jurídica, económica y coercitiva para guiar la definición de esos sistemas de creencias y valores.

En el caso particular de la sentencia T-025 de 2004, se hace ostensible que la dificultad que representa la no garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada se encontraba de manera latente inmersa en el entorno social colombiano. De hecho disposiciones legales como la ley 387 de 1997 ya habían evidenciado que existía una serie de circunstancias que hacían de la vulneración de los derechos de los desplazados una dificultad para la sociedad colombiana.

Si bien la institucionalidad que pretendía atender los problemas de la población desplazada (constituida por la Red de Solidaridad Social, el Programa presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, la Defensoría del pueblo, etc.) daba un margen que permitía inferir el reconocimiento de un problema, es con la sentencia T-025 de 2004 que se reviste de una mayor importancia a dicha situación y se reconoce como un problema que debe ser intervenido mediante instrumentos de política pública más eficaces y eficientes por parte de las autoridades gubernamentales.

En efecto, en este caso es la Corte Constitucional la encargada de concretar los valores que han sido considerados como viables por la sociedad colombiana, en la medida en que ha tomado su decisión fundamentada en una serie de disposiciones axiológicas consagradas en el texto de la Constitución Política. Es así que a partir de

la importancia que le brinda el juez constitucional a la situación de los desplazados se hacen manifiestos los valores de la sociedad.

Por otro lado, teniendo en cuenta que las dificultades que son reconocidas como problemas son el resultado de varios factores, entre ellos la capacidad y poder que tienen ciertos grupos para interactuar con los funcionarios de las instituciones gubernamentales y ser oídos por ellas; es importante resaltar que en este caso, la Corte toma el papel de vocero de la población desplazada y en virtud de su poder jurídico vinculante es el ente que permite e impone el reconocimiento de este problema que debe ser atendido por las instituciones gubernamentales.

En efecto, innumerables sentencias de tutela se habían interpuesto por personas desplazadas, individual y colectivamente a través de asociaciones sin un resultado favorable que propiciara mecanismos de atención eficaz, lo cual pone de presente la limitación del poder de negociación de los representantes de la población desplazada y la poca interacción de los funcionarios gubernamentales con éstos.⁴¹

Es por esto que el juez constitucional en tanto que es un órgano con poder de influencia sobre las instituciones gubernamentales, toma de cierta manera la vocería de aquellos desplazados que incoaron acciones de tutela que no habían sido atendidas, así como de aquellas personas que se encontraban en la misma situación; razón por la cual contribuye de manera definitiva al empoderamiento de la población desplazada para hacer que su situación sea tenida en cuenta.

2.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA ELABORADA POR EL JUEZ CONSTITUCIONAL.

La definición de un problema en el contexto de la formación de la agenda representa una gran importancia para priorizar y determinar qué elementos deben ser tratados y cómo deberán ser abordados en el desarrollo de una política pública. En ese sentido la definición otorgada por el juez constitucional acerca del problema, se constituye

⁴¹ Comparar Elder y Cobb. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. p. 85

como una guía esencial en el desarrollo de la PPDDHH respecto de la población desplazada.

Así pues, la definición otorgada por el juez constitucional al problema de la no garantía de los derechos de la población desplazada en términos generales se resume en la declaratoria de un *Estado de Cosas Inconstitucional*. Dicha figura jurídica que había sido utilizada en otros casos (Sentencia T-153 de 1998, Sentencia T-144 de 1999, Sentencia SU-599 de 1997, etc.), implica la existencia de una orden desde la Corte Constitucional hacia las instituciones gubernamentales de adoptar políticas o programas que benefician a personas que no interpusieron acción de tutela.⁴²

En ese orden de ideas, la Corte Constitucional definió la situación de los desplazados, en el marco de la declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional (previamente reconocida como problemática en la misma sentencia T-025) como: una constatación de la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender *problemas de orden estructural*, razón por la cual se ordenan remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela.⁴³

Aquella definición elaborada por el juez constitucional tiene entonces especial relevancia en la medida en que a partir de ella se deriva 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”⁴⁴.

⁴² Comparar Rodríguez y Rodríguez. *Cortes y Cambio Social. Cómo la corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. 2010 p.82

⁴³ Comparar Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. Consideración N° 67.

⁴⁴ Ver Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. p. 25

De esta forma, el juez constitucional en virtud de los mecanismos jurídicos de los cuales dispone y del carácter vinculante de las sentencias por él proferidas, impone una nueva definición del problema del desplazamiento en Colombia con la sentencia T-025 de 2004.

Haciendo una descripción retrospectiva de las definiciones que habían sido elaboradas anteriormente por la Corte Constitucional acerca del problema de la no garantía de los derechos de la población desplazada resulta interesante ver como la “juridización” del lenguaje, determinada por la declaratoria del *Estado de Cosas Inconstitucional* es la variable que permite hacer de dicho problema una situación trascendente en el ámbito de la PPDDHH.

En un primer momento, mediante la sentencia T-227 de 1997 la Corte Constitucional definió la situación de los desplazados como “*un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado*”⁴⁵. De esta lectura de aquel aparte de la sentencia, se hace posible interpretar la existencia de una definición un tanto romántica y sin carácter coercitivo que si bien hace énfasis en la necesidad de una participación de las autoridades estatales, no va más allá de un llamado a la solidaridad con la población desplazada y de dar órdenes destinadas tan solo a las autoridades involucradas en el caso específico.

Ulteriormente, en la sentencia SU-1150 de 2000 la definición estructurada por el juez constitucional señaló que el problema hacía referencia a “*un verdadero estado de emergencia social*”, “*una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas*” y “*un serio peligro para la sociedad política colombiana*”⁴⁶. El lenguaje utilizado en aquella ocasión por el juez constitucional es una manifestación puramente retórica que apela a expresiones emotivas y que muestran signos de alarma pero nuevamente es una definición que no alcanza a tener una trascendencia tal que

⁴⁵ Ver Corte constitucional. “Sentencia T-227 de 1997”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. p.13. Consulta electrónica.

⁴⁶ Ver Corte constitucional. “Sentencia SU-1150 de 2000”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. Punto 11. Consulta electrónica.

permita evidenciar el problema como un elemento lo suficientemente vinculante para ser objeto de la formación de la agenda pública.

Finalmente, como se mencionó anteriormente, con el proferimiento de la sentencia T-025 de 2004 el juez constitucional imprimió en el lenguaje una carga jurídica que se constituye como vinculante para las instituciones gubernamentales y por ende impone que su atención se dirija hacia el problema de los desplazados; aquella definición se estructura a partir del concepto de un *Estado de Cosas Inconstitucional*.

2.3. EL PAPEL FUNDAMENTAL DEL JUEZ CONSTITUCIONAL DE TUTELA EN LA INCLUSIÓN DEL PROBLEMA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA EN LA AGENDA PÚBLICA.

La formación de la agenda es una dinámica definitoria en el proceso de formación de una política pública pues de allí surgirá la carta de navegación de las autoridades respecto de cierta circunstancia problemática. El problema de la no garantía de los derechos de la población desplazada a la luz de lo dispuesto por la Corte Constitucional, se presenta como una situación en la que deben concurrir tanto el nivel central, como las entidades territoriales en aras de concretar la realización efectiva de una atención integral de éste tipo de población. Los argumentos jurídicos se convierten así en un elemento de amplias implicaciones políticas y sociales y ponen en evidencia la movilización legal de la cual hace parte el juez constitucional.

Por lo tanto, seguidamente se realizará un análisis descriptivo de la influencia del juez constitucional respecto de las dos dimensiones de la agenda pública: la dimensión de la agenda Nacional y la de las agendas locales.

2.3.1. La inclusión en la agenda pública nacional. En la medida en que el problema de los desplazados fue definido por la Corte Constitucional en su sentencia T-025 de 2004 como un Estado de Cosas Inconstitucional, por ser una situación crítica, surge consecuentemente la obligación por parte de las instituciones

gubernamentales de incluir en la agenda pública aquel fenómeno para que se desarrollen las posibles soluciones existentes al respecto.

En ese orden ideas, esta sentencia desarrolla el proceso de formación de la agenda como una dinámica en la cual el reconocimiento y la definición del problema de la garantía de los derechos de la población desplazada, se convierten en un factor causal determinante de su inclusión en la agenda pública.

Si bien, en su momento, dicho problema fue parte de la agenda pública, paulatinamente las autoridades encargadas lo dejaron a un lado (entre otras circunstancias, por fallas en la asignación de recursos para atender esta situación) y no le dieron la trascendencia que según la Corte debía tener.

En efecto, con anterioridad al fallo de tutela en mención, existía una institucionalidad conformada por entidades como el Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, unas herramientas jurídicas integradas por normas como la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000 y unas herramientas económicas que se supone debían brindar las soluciones necesarias para mitigar los efectos nocivos del desplazamiento forzado y terminar con la violación de derechos fundamentales que esto implicaba.

A pesar de aquellas herramientas, la inclusión de este tema en la agenda pública era una situación sobre la cual no estaban trabajando las instituciones gubernamentales de manera eficaz, ni eficiente; de hecho, la Corte Constitucional constató que los instrumentos de política pública no estaban siendo tenidos en cuenta y no eran suficientes para dar solución al problema del desplazamiento forzado, es decir que ese punto de la agenda pública estaba siendo excluido en la medida en que no se estaba trabajando sobre él para darle una solución efectiva.

Así pues, el juez constitucional yendo más allá de las pretensiones legales y materiales presentadas por los accionantes que hicieron parte de la sentencia T-025 de 2004 particularmente, presenta en este caso un discernimiento jurídico que trasciende los problemas formales presentados por ellos, ejerciendo así una “movilización legal” que busca incluir el tema de los desplazados como prioridad en la agenda pública

Nacional, lo cual se manifiesta como actividad del juez constitucional encaminada a cambiar las prácticas gubernamentales respecto de los desplazados.⁴⁷

De este modo, la decisión de la Corte Constitucional implica un alto grado de influencia en el proceso de inclusión en la agenda del problema de los desplazados, teniendo en cuenta una serie de factores que determinan que la inclusión no ha sido efectiva. En ese sentido, la Corte manifestó:

Tal como se recogió en los antecedentes de esta sentencia, las acciones de tutela se interpusieron ante la falta de respuesta de las instituciones a las solicitudes para el otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico, así como para el acceso a los servicios de salud, educación, o para la prestación de ayuda humanitaria de emergencia, o para que se les inscribiera como desplazado en el Sistema Único de Registro. A través de la acción de tutela los actores esperan una respuesta de fondo y oportuna a sus solicitudes que se traduzca en la materialización de dichas ayudas.⁴⁸

Así pues, la declaratoria de un *Estado de Cosas Inconstitucional* implicó la exhortación por parte del juez constitucional a las autoridades gubernamentales de una inclusión del tema de la población desplazada en la agenda, haciendo referencias expresas. A manera de ejemplo, cabe mencionar la parte en que se resume el argumento de la decisión del fallo objeto de estudio donde se afirma: “La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada

⁴⁷ El Profesor Mark Kessler en su texto titulado: *Legal Mobilization for Social Reform: Power and the Politics of Agenda Setting*, utiliza el concepto de Movilización Legal (*Legal Mobilization*) para referirse a las reformas sociales generadas por las actuaciones judiciales de la Suprema Corte y de las cortes estadounidenses locales, situación que tiene lugar en el momento en el que los jueces se alejan de las peticiones formales que presentan los litigantes para transformar una circunstancia que se considera como no deseable, reflejando así los intereses de la comunidad y llegando más allá de la resolución de un conflicto entre dos partes para promover un cambio social. De forma similar se pone de presente el fenómeno originado por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004, pues más allá de tomar en cuenta la petición de cada accionante, se ocupa de todos aquellos que rodeados de las mismas circunstancias o circunstancias similares no hayan interpuesto acción de tutela, forzando así a las instituciones gubernamentales a incluir en su agenda el problema de la población desplazada por la violencia. Así, desdibujando en cierta medida la figura esencial de la tutela en la medida en que es una figura jurídica en la que normalmente se pone de presente un conflicto entre dos partes: aquella parte causante de la violación de un derecho fundamental (autoridad estatal o particular) y la parte víctima de dicha violación; el juez constitucional procura un cambio social y se vale de la acción de tutela para movilizar el aparato institucional gubernamental.

⁴⁸ Ver Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004.

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”⁴⁹.

Respondiendo a requerimientos como los anteriormente mencionados, hechos por la Corte Constitucional mediante la sentencia T-025 de 2004, el Plan Nacional de Desarrollo del periodo 2006-2010 situó el problema de la población desplazada en la agenda pública; aquel documento (el cual tiene carácter de Ley Nacional) que consagra varios de los puntos esenciales de la agenda Nacional durante el cuatrienio, incluyó el problema de la no garantía de los derechos de la población desplazada, comprometiendo el Gobierno su propio accionar, en el sentido de buscar generar las condiciones para que toda la población en esta situación goce al menos del mínimo de protección de sus derechos, afirmando también, que durante ese periodo la población víctima del desplazamiento forzado tendría una especial consideración del Estado durante todas las fases de atención.⁵⁰

Así mismo, haciendo más evidente y concreto el papel determinante del juez constitucional en la PPDDHH respecto de la población desplazada, el documento Conpes 3400 de 2005 contempló el problema de los desplazados como un punto prioritario en la agenda Nacional y por tanto trazó un cronograma presupuestal para la atención a la población desplazada a Diciembre de 2004 y aquella que se desplazó en el 2005 generando así una inclusión efectiva que obligó a las instituciones encargadas a destinar recursos para mejorar las condiciones de la población desplazada.

2.3.2. La inclusión en las agendas públicas locales. A través de la sentencia T-025 de 2004 el juez constitucional determinó que era necesario promover la inclusión del tema del problema de la población desplazada por la violencia en las agendas locales de las entidades territoriales.

⁴⁹ Ver Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004.

⁵⁰ Comparar Departamento Nacional de Planeación. “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*”, 2007. Consulta electrónica.

En ese sentido, en la parte resolutive del fallo, la Corte ordenó comunicar por medio de la Secretaría General, el *Estado de Cosas Inconstitucional* al Ministro del Interior y de la Justicia, para que promoviera que los *gobernadores y alcaldes* a que se refiere el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, *adopten las decisiones necesarias* para asegurar la coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales.

De esta manera, el juez constitucional impulsó la inclusión del problema de la población desplazada en las agendas locales, conminando así a las autoridades a que igualmente se hicieran cargo del desarrollo de la PPDDHH en el entorno de las entidades territoriales.

En efecto, en virtud de lo dispuesto por la Corte Constitucional, el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada expidió el Acuerdo N° 006 del año 2006 en el cual se hace expresamente la solicitud de inclusión del problema en las agendas locales. Así, en su artículo primero, dicha institución acordó:

Solicitar a Gobernadores y Alcaldes Distritales. y Municipales, un mayor esfuerzo presupuestal y administrativo, que se traduzca en una mayor destinación de recursos propios y una gestión dentro del marco de una política pública territorial sostenible, que permita la atención integral a la población desplazada y la garantía efectiva de sus derechos.⁵¹

Del mismo modo, en su artículo segundo, aquel acuerdo dispuso instar a Gobernadores y Alcaldes Distritales y Municipales, para liderar el tema de la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, a través de la conformación, trabajo efectivo y habitual de los Comités Departamentales, Distritales y Municipales que presiden, y el diseño de los Planes Integrales Únicos como instrumento de coordinación y establecimiento de alianzas estratégicas.

Igualmente, la magnitud de la decisión proferida en la sentencia T-025 de 2004 respecto de la inclusión del tema de la no garantía de los derechos de la población desplazada en las agendas locales se evidenció en el Plan Nacional de

⁵¹ Ver Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. “Acuerdo N° 006 del año 2006”, 2006. Consulta electrónica.

Desarrollo del periodo 2006-2010 (PND de aquí en adelante), el cual consagró parte de su redacción a este rubro. Para estos efectos, el PND desarrolló la misma lógica del fallo: ejecutar acciones desde el centro hacia el nivel territorial para poder lograr la inclusión efectiva del problema en las agendas locales.

En ese orden de ideas, se afirmó en el PND que el Gobierno Nacional perfeccionaría la estrategia para contar a nivel local con estadísticas veraces, consistentes y oportunas sobre población desplazada y con información sobre recursos dirigidos a nivel territorial para la atención a dicha población.⁵²

⁵² Comparar Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, *Estado Comunitario: Desarrollo para Todos*. Departamento Nacional de Planeación. Consulta electrónica.

3. LA SENTENCIA T-025 DE 2004 COMO FACTOR DETERMINANTE PARA EL DISEÑO DE LA PPDDHH RESPECTO DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

El juez constitucional a través de la sentencia T-025 de 2004 desempeñó un papel coadyuvante en la PPDDHH respecto de la población desplazada en cuanto a su diseño. En efecto, a través de éste fallo la Corte Constitucional trazó los lineamientos generales que debían ser tenidos en cuenta por todas las autoridades encargadas de la realización de esta política y así mismo por ciertas autoridades nominadas especialmente designadas por la Corte basándose en el marco legal existente.

El esquema que rige entonces lo concerniente al papel que juega el juez constitucional respecto del diseño de esta política es el siguiente, esto, habida cuenta de la existencia de algunos de los Autos de seguimiento al cumplimiento de la T-025, que también establecieron criterios de diseño:

Gráfico 2. Esquema del diseño PPDDHH respecto de la población desplazada a la luz de lo dispuesto por el juez constitucional.

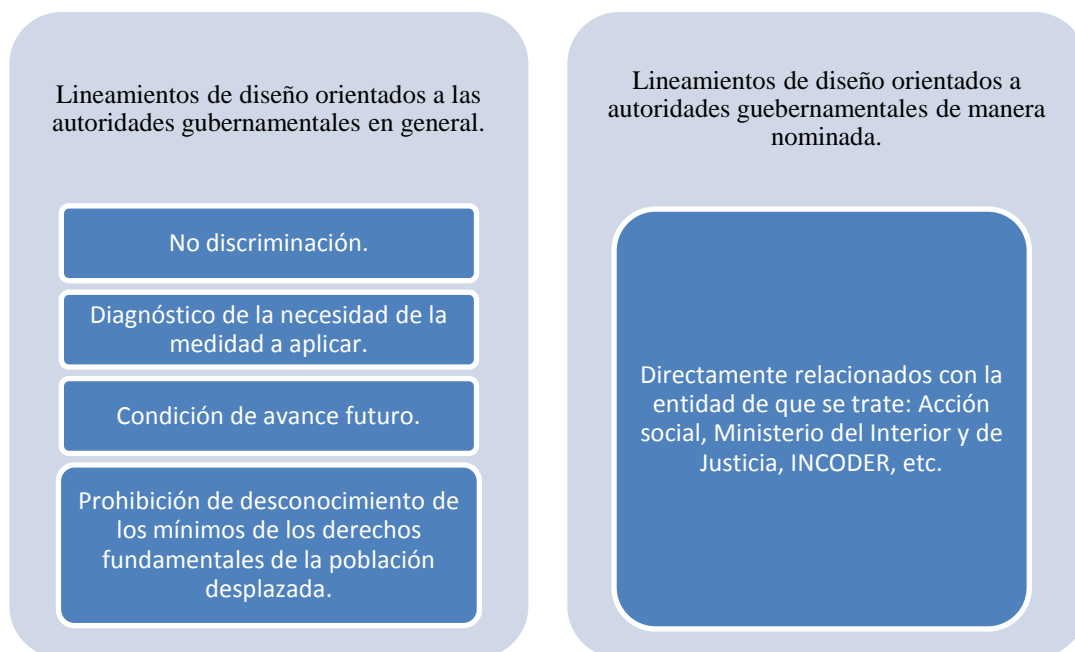


Gráfico elaborado por el autor del presente Estudio de Caso.

3.1. CRITERIOS MÍNIMOS A TENER EN CUENTA POR PARTE DE TODAS LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE LA REALIZACIÓN DEL DISEÑO DE LA PPDDHH EN MATERIA DE DESPLAZADOS, SEGÚN LA CORTE CONSTITUCIONAL.

En lo relativo al diseño de la PPDDHH respecto de la población desplazada, determinó la Corte que en términos generales cualquier medida que sea adoptada al respecto debe tener en cuenta cuatro directrices a saber, 1. La no discriminación, 2. Un diagnóstico de la necesidad de la medida a aplicar, 3. La condición de avance futuro y 4. La prohibición de desconocer unos mínimos del derecho del cual se trate.⁵³

Así pues, teniendo en cuenta la no discriminación como uno de los ejes centrales de la formulación de la PPDDHH en materia de desplazamiento, la Corte infiere que las instituciones estatales no podrán invocar la escasez de recursos como un motivo para sustraerse de brindar la atención necesaria a grupos minoritarios que vean sus derechos afectados y en virtud de ello deberán atender a todos los desplazados colombianos con los mismos criterios y en las mismas condiciones.

Para una mayor claridad acerca de la estructura de esta directriz es preciso referirse a la no discriminación en los términos del documento de compilación de Los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado que hace parte de los anexos de la T-025, el cual consagra como primer principio rector la no discriminación, haciendo referencia a “una garantía de igualdad para las personas en situación de desplazamiento las cuales gozarán de los mismos derechos y libertades que el ordenamiento jurídico nacional e internacional concede a las demás personas que se encuentren en el mismo país, y son por lo mismo titulares de una garantía expresa en contra de cualquier tipo de discriminación basada en su condición de desplazados, que pueda afectar el ejercicio de dichos derechos y libertades”⁵⁴.

⁵³ Comparar Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. Punto 8.

⁵⁴ Ver Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. Anexo 3.

Del mismo modo, en atención al criterio del diagnóstico de la necesidad de la medida, las autoridades deben adelantar un análisis exhaustivo de las medidas viables y las que ya han sido agotadas para delinear la PPDDHH, lo cual implica que el diseño de esta política se base por ejemplo en criterios que determinen si hay otras posibilidades de financiación para atender a la población desplazada.

La aplicación de este criterio de diseño de la política conlleva además la aplicación de todas las medidas necesarias para dar solución al problema de la no garantía de los derechos de la población desplazada, dentro de las cuales se contemplan las medidas legislativas y administrativas por parte del Estado.

Por otro lado, a la luz de lo dispuesto por la Corte, la formulación de la PPDDHH debe basarse en la previsión de los factores que permitan no solo hacerla sostenible en el tiempo sino que se desarrolle de manera progresiva en materia de desplazamiento, para que así los derechos de la población desplazada con el paso del tiempo sean garantizados más ampliamente.

Por último, es importante mencionar que a la luz de lo dispuesto en este fallo, la PPDDHH debe formularse de manera tal que sus estrategias estén encaminadas a respetar unos mínimos respecto de los derechos que pretenda garantizar a los desplazados.

Así pues, partiendo del supuesto jurídico según el cual los derechos fundamentales están compuestos por una estructura inquebrantable (denominada núcleo esencial) que debe ser respetada y garantizada en cualquier circunstancia y sin excepción, la Corte dispuso una serie de elementos básicos que deben ser contemplados en el momento de diseñar la PPDDHH respecto de cada derecho.

En efecto, se afirma en la sentencia en mención que no sería posible formular una PPDDHH en materia de desplazamiento que deje por fuera de su campo de acción el núcleo esencial de dichos derechos.⁵⁵ Tal es el caso del derecho

⁵⁵ A través de su jurisprudencia la Corte Constitucional ha desarrollado el concepto del núcleo esencial de los derechos fundamentales, el cual hace referencia a una esfera impenetrable de este tipo de derechos que puede ser cercenada por las autoridades ni por los particulares. En efecto, esta corporación en su sentencia N° T-426 de 1992 definió el núcleo esencial de los derechos fundamentales como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares.

fundamental denominado por la Jurisprudencia de la Corte como el derecho al mínimo vital, el cual dentro de su núcleo esencial contiene elementos como la garantía de (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales, elementos que no pueden ser desconocidos al momento de trazar los lineamientos generales de la política que se estudia.

Por otro lado, para efectos de hacer evidente en el plano de lo concreto la premisa esencial de este capítulo, según la cual el juez constitucional intervino de manera decisiva en el diseño de la PPDDHH respecto de los desplazados, es importante citar el Decreto Presidencial 250 de 2005, el cual, en cumplimiento de la Sentencia T-025 diseñó parte de esta política disponiendo los instrumentos necesarios para la creación de un nuevo Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual es consecuencia directa de varios de los elementos que fueron contemplados por la Corte en su sentencia y es en efecto un Decreto orientado a cumplir con las órdenes que impartió esa corporación.

Aquel decreto determinó que correspondería a la Red de Solidaridad Social (hoy Acción Social) la puesta en marcha del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (de aquí en adelante PNAIPDV), mencionando que esta entidad sería la encargada, como coordinadora del sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD- del diseño del Plan Nacional con la concertación de acciones, aportes y asignación presupuestal de las diferentes entidades que lo conforman e impulsan y promueven la puesta en marcha de éste como parte de su misión, en cumplimiento de la Ley 387 de 1997 y las Sentencias de la Corte constitucional SU. 1150 de 2000, T-327 de 2001 y *T-025 de 2004*.⁵⁶

⁵⁶ Comparar Presidencia de la República. “Artículo 2º, Decreto 250 de 2005”, 2005. Consulta electrónica.

Así pues, en dicha norma se configuraron, entre otros, la *asistencia humanitaria* y el *enfoque de derechos* como principios rectores del PNAIPDV, el cual, a partir del mismo fallo es parte fundamental de la PPDDHH.⁵⁷

Es por esto, que en desarrollo del derecho al mínimo vital de la población en situación de desplazamiento y su núcleo esencial, el Decreto 250 de 2005 delineó los parámetros esenciales en cuanto a la Atención humanitaria de emergencia “Comprendida como el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”⁵⁸.

Es así que este Decreto encargado de definir planes y acciones para atender a la población desplazada (por mandato mismo de la T-025) toma como guía normativa y argumentativa el diseño de la PPDDHH propuesto por el juez constitucional.

En efecto, tal y como es afirmado por los Investigadores Cesar Rodríguez y Diana Rodríguez existen por lo menos tres señales que permiten entrever que lo estipulado por dicho Decreto fue una acción consecencial a la decisión del tribunal constitucional. Estas señales se hacen manifiestas mediante la alusión textual del Decreto a la T-025, la forma deliberativa y participativa que logró la concertación de varios sectores de la sociedad para la creación de dicho documento y cómo se mencionó en párrafos anteriores, la integración de los principios orientadores esgrimidos por la Corte.⁵⁹

⁵⁷ Comparar Presidencia de la República. “Decreto 250 de 2005 Artículo 2 numeral 2º”, 2005. Consulta electrónica.

⁵⁸ Ver Presidencia de la República. “Decreto 250 de 2005, Artículo 2, numeral 5.2”, 2005 Consulta electrónica.

⁵⁹ Comparar Rodríguez y Rodríguez. *Cortes y cambio social, cómo la Corte constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. p.p 200-201

3.2. PARTICIPACIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN EL DISEÑO DE LA PPDDHH A PARTIR DE LA FIJACIÓN DE ACCIONES GENERALES POR PARTE AUTORIDADES GUBERNAMENTALES ESPECÍFICAS.

Frente a los lineamientos determinados para ciertas autoridades, la Corte precisó aspectos en los cuales se debe enfocar la PPDDHH en el momento de su formulación, los cuales estuvieron encaminados principalmente a la ejecución de estrategias respecto del presupuesto destinado a la atención de la población desplazada.

En consecuencia, determinó el juez constitucional que, instituciones como el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) debía entre otras cosas: “definir la dimensión del esfuerzo presupuestal que es necesario para atender los compromisos definidos en la política y establezca la forma como contribuirán a dicho esfuerzo la Nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional. Ello supone que tal instancia y sus miembros, en cumplimiento del deber de protección eficaz de los derechos de la población desplazada, determinen los mecanismos de consecución de tales recursos, adopten las decisiones que sean necesarias y establezcan alternativas viables para superar los posibles obstáculos que se presenten”⁶⁰.

El juez constitucional entonces exhortó al CNAIPD a realizar un nuevo diagnóstico de la situación presupuestal de los recursos destinados al cumplimiento de las estrategias encaminadas a la protección de los Derechos de la población desplazada.

De la misma manera, influyó el fallo T-025 en el diseño de la política en la medida en la cual ordenó al CNAIPD a “prever un plan de contingencia para el evento en que los recursos provenientes de las entidades territoriales y de la cooperación internacional no lleguen en la oportunidad y en la cuantía

⁶⁰ Ver Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. punto 10.1.1.

presupuestadas, a fin de que tales faltantes sean compensados con otros medios de financiación”.⁶¹

Si bien esto no representa una estrategia directa de diseño es un argumento jurídico que ordena delinear un “plan de contingencia” que permita canalizar de manera eficiente los recursos destinados a desarrollar la PPDDHH, proponiendo así la creación de una herramienta que impida la generación de faltantes presupuestales para atender a la población desplazada.

Otro de los rubros importantes en cuanto al diseño de la PPDDHH que mencionó la T-025 en el segundo punto de su parte resolutive hace referencia a la inclusión de la población desplazada en la toma de decisiones encaminadas a superar el Estado de Cosas Inconstitucional. Así, la Corte impuso como lineamiento general de esta política la creación de mecanismos que permitan y faciliten la participación de los integrantes de la población directamente afectada por el desplazamiento forzado.

En ese sentido, el Decreto presidencial 250 de 2005 estableció como parte del diseño de la PPDDHH una acción permanente “Destinada a promover procesos colectivos de organización y participación comunitaria que favorezcan el mejoramiento de la calidad de vida, el ejercicio de los derechos y deberes sociales, el bienestar de la comunidad vulnerable y desplazada, la voluntariedad y la corresponsabilidad de la sociedad en general, mediante el compromiso permanente de los actores sociales para actuar de manera concertada y ética. Para lograr este propósito es necesario el fortalecimiento de las capacidades y potencialidades, la generación de procesos participativos y el reconocimiento de las particularidades y diferencias de la población”⁶².

Es importante mencionar también que la Corte determinó la acción diferenciada por parte de las autoridades gubernamentales como uno de los elementos constitutivos del Diseño de la PPDDHH. De hecho, mediante la T-025 el tribunal

⁶¹Ver Corte constitucional. “Sentencia T-025 de 2004”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004. Segunda orden, punto, a.

⁶² Ver Presidencia de la República. “Decreto 250 de 2005, Artículo 2, numeral 3”, 2005. Consulta electrónica.

constató que era necesario implementar una política diferenciadora (recurriendo a lo que se ha denominado comúnmente como discriminación afirmativa) que favoreciera de manera positiva a las personas más vulnerables dentro de la categoría de población desplazada por la violencia.

En ese sentido, se dispuso que el diseño debía estar orientado a la realización de acciones afirmativas a favor de grupos especiales dentro de la población desplazada. No obstante, es perentorio hacer hincapié en que si bien este elemento del diseño de la política en cuestión fue mencionado tangencialmente por el fallo objeto de estudio, es en los autos de seguimiento realizados posteriormente donde se le da un papel realmente relevante para estos efectos y pasa a ser un elemento fijado desde la Corte para ciertas autoridades.⁶³

Es así como en el Auto N° 005 de 2009, después de constatar que a pesar de lo que indicó la Corte respecto de los grupos especiales de desplazados y de los esfuerzos realizados por las instituciones gubernamentales, la población afrodescendiente en tanto que minoría étnica, se configuraba como unas de las más afectadas en el marco del fenómeno del desplazamiento.

La situación de la falta de atención a la población afrodescendiente en dicho Auto se atribuyó principalmente a la falta de un enfoque diferencial a favor de esta comunidad, en virtud de lo cual este enfoque se convirtió para la Corte Constitucional en un factor determinante en el diseño de la PPDDHH. De hecho, afirma esta

⁶³ La T-025 no estableció la realización de acciones afirmativas por parte de las autoridades gubernamentales hacia las personas especiales dentro del grupo de los desplazados como una orden específica dentro de su parte resolutoria; de hecho, la alusión a aquel elemento de diseño se hizo presente en apartes como el 6.3.1 que pretendía identificar unos de los problemas que eran inherentes a la PPDDHH en ese momento, afirmando lo siguiente: “No han sido reglamentadas las políticas que faciliten el acceso a la oferta institucional a los grupos desplazados en situación de mayor debilidad, tales como las mujeres cabeza de familia, los niños, o los grupos étnicos. No existen programas especiales que respondan a las especificidades de los problemas que aquejan a dichos grupos”. En el mismo sentido, al hacer una descripción de los derechos que resultan amenazados y vulnerados por situaciones de desplazamiento forzoso, en su apartado 5.2 este fallo afirma que según los precedentes jurisprudenciales tales como la Sentencia T-602 de 2003, la acción estatal frente al no retorno de los desplazados debe estar encaminada a garantizar entre otras cosas, la “atención a minorías étnicas y a grupos tradicionalmente marginados, ya que no puede obviarse que Colombia es un país pluriétnico y multicultural y que buena parte de la población desplazada pertenece a los distintos grupos étnicos (...). Del mismo modo dispuso aquella sentencia que esas acciones debían garantizar la ejecución de “acciones afirmativas y en enfoques diferenciales sensibles al género, la generación, la etnia, la discapacidad y la opción sexual.

corporación que “Hasta el momento no hay una política enfocada en las necesidades especiales de la población afro desplazada: la atención a esta población se circunscribe a los programas y políticas diseñados para la población desplazada en general, con el agravante de que la población afro es la más marginada dentro de la atención que se brinda a las personas desplazadas”⁶⁴.

A pesar de no ser un plan específico o una estrategia particular lo propuesto por la Corte, si se desarrolla el marco *general* en el cual se debe encuadrar una política con enfoque diferenciador, por lo cual “el gobierno nacional, a través del Director de Acción Social como coordinador del SNAIPD, y las autoridades territoriales de las respectivas jurisdicciones, deberán en relación con cada una de estas comunidades, diseñar y poner en marcha un plan específico de protección y atención, con la participación efectiva de estas y el respeto por sus autoridades constituidas”⁶⁵.

A este respecto, el Auto fue más allá de una simple delimitación general del diseño de la política, determinando plazos y comprometiendo de manera más específica aún al director de Acción Social, al pedirle informes sobre el diseño del plan de prevención, protección y atención a la población desplazada. A la letra, el texto jurídico de referencia reza:

El plan integral de prevención, protección y atención a la población afrocolombiana deberá estar diseñado a más tardar el 18 de enero de 2010, fecha en la cual el Director de Acción Social presentará a la Corte Constitucional un informe con la descripción del plan diseñado y los mecanismos para su implementación, así como con el cronograma de ejecución y aplicación del mismo, con la definición clara de sus metas y los funcionarios responsables. El Director de Acción Social deberá presentar el 1 de julio de 2010 un informe sobre el avance en la aplicación del plan integral.⁶⁶

⁶⁴ Ver Instituto de Estudios Para el Desarrollo y la Paz-INDEPAZ. “Título VI, Auto 005 de 2009, protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado”. Sala segunda de revisión, Corte Constitucional”, 2009. Consulta electrónica.

⁶⁵ Ver INDEPAZ. “Aparte 170, Auto 005 de 2009, protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Sala segunda de revisión, Corte Constitucional”. Consulta electrónica.

⁶⁵ Ver INDEPAZ “Aparte 170, Auto 005 de 2009, protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Sala segunda de revisión, Corte Constitucional”. Consulta electrónica.

⁶⁶ Ver INDEPAZ. “Aparte 9, parte resolutive Auto 005 de 2009, protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Sala segunda de revisión, Corte Constitucional”. Consulta electrónica.

En el mismo sentido, la parte resolutive del Auto anotado, dictó órdenes que debían ser cumplidas específicamente por el Ministerio del Interior y de Justicia. Así pues, se ordenó a esta cartera la realización de un plan de caracterización de territorios colectivos y ancestrales habitados mayoritariamente por la población afrocolombiana, esto en aras de favorecer mediante la PPDDHH, con un enfoque diferenciado, a la población afrocolombiana en riesgo de desplazamiento forzado y de ese modo poder idear estrategias de prevención.⁶⁷

Estas manifestaciones, vuelven a poner de presente el continuo activismo judicial desarrollado por la Corte Constitucional colombiana en el caso de la PPDDHH respecto de la población desplazada. En efecto, haciendo ejercicios de interpretación jurídica extensiva, este tribunal amplió lo requerido inicialmente en su sentencia y partiendo en algunos casos (como es el caso de la población afrocolombiana en situación de desplazamiento) de presupuestos generales acerca del deber ser de ésta política, ha ido esbozando con el tiempo, a través de sus autos de seguimiento elementos más particulares acerca de ésta, llegando a darle prioridad incluso a los factores que en la T-025 propiamente dicha, no habían tenido la misma relevancia que le dieron esos autos, como por ejemplo la consagración de un enfoque diferenciado.

Es así como manifiestamente el juez constitucional desempeñó un papel determinante en varios aspectos relacionados con el diseño de esta política, los cuales implicaban lineamientos presupuestales, garantía de goce de derechos, participación de la población desplazada en las decisiones, etc.

⁶⁷ Comparar INDEPAZ. “Aparte 4, parte resolutive Auto 005 de 2009, protección de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente víctima del desplazamiento forzado. Sala segunda de revisión, Corte constitucional”. Consulta electrónica.

CONCLUSIONES.

La investigación realizada llevó a buen término el objetivo general propuesto en este Estudio de Caso pues se logró demostrar que el juez constitucional de tutela, a través de fallos como la sentencia T-025 de 2004 desempeña una función supletoria y coadyuvante al influir en la formación de la agenda y el diseño de la Política Pública de Derechos Humanos respecto de la población desplazada.

A la luz de los resultados arrojados por la investigación también se hizo ostensible que la Política Pública de Derechos Humanos en Colombia no se encuentra lo suficientemente elaborada en el nivel teórico ni en el nivel práctico. Por un lado, a nivel teórico existen pocos textos que permiten llegar a identificar de forma clara dicha política, por el otro, es evidente que si bien es cierto que algunas instituciones trabajan sobre la base de una política tal, no existe claridad acerca de cuál es la naturaleza de ésta y cuáles son los instrumentos que la constituyen; en efecto, en un encuentro que se realizó con funcionarios del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario se puso de presente aquella falencia, pues se encontró que por ejemplo allí se habla de la descentralización de la Política Pública de Derechos Humanos como estrategia de implementación, sin embargo no se sabe a ciencia cierta cuál es la estructura que compone esta política.⁶⁸

Aquel problema de elaboración encuentra su origen principalmente en tres circunstancias, a saber: la pluralidad de documentos que hacen parte del accionar gubernamental en materia de Derechos Humanos (documentos Conpes, Planes de Desarrollo, Decretos, etc.), la pluralidad de actores que intervienen y la falta de coordinación entre las instituciones encargadas de esta política.

Por otro lado, el análisis de la sentencia T-025 de 2004 y su incidencia en el Desarrollo de la Política Pública de Derechos Humanos hace manifiesto un nuevo modelo de la participación del juez constitucional en el desarrollo de las políticas públicas que lleva a pensar en un desbordamiento de las funciones jurídicas que le

⁶⁸ Comparar Entrevista a Yudy Torres Pérez realizada el día 10 de marzo de 2010. Funcionaria del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

han sido atribuidas a este organismo y la naturaleza desdibujada de la acción de tutela que impera mediante éste fallo y sus posteriores autos de seguimiento, pues como se ha mencionado, estos instrumentos jurídicos rompieron con “la naturaleza individual, única e irrepetible de cada uno de los casos de violación o amenaza sujetos a decisión judicial-individualidad”⁶⁹.

Sin embargo, es en ese punto donde se hace importante la *función supletoria* del juez constitucional pues en estos casos, si bien es cierto que se va más allá de lo que inicialmente se pretende con la acción de tutela, también lo es que existe la necesidad de un mecanismo que pueda poner en evidencia las falencias y la ineficacia que recubren la actividad gubernamental en ciertos casos, especialmente en cuanto al desarrollo de políticas públicas que tienen que ver con situaciones que afectan directamente la garantía de los Derechos Humanos.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, se invita a los estudiosos de las políticas públicas a hacer un seguimiento académico de la Política Pública de Derechos Humanos, que se constituye como un fenómeno con una gran riqueza de fuentes empíricas para su estudio y que dada la importancia del paradigma de los Derechos Humanos merece una especial atención.

Con base en la constatada influencia del juez constitucional en ciertas políticas públicas se sugiere también a futuros investigadores la realización de un análisis del replanteamiento de la democracia representativa que supone este fenómeno. En efecto, en virtud de su función de tutor de los Derechos Humanos, el juez constitucional pareciera estar cumpliendo una función de tipo legislativo actuando como representante de ciertos sectores, no elegido popularmente.

Al representar a sectores tan amplios de la sociedad, como por ejemplo el conjunto de la población desplazada, el juez constitucional de tutela se convierte en un actor importantísimo de gestión legislativa, razón por la cual su papel es digno de un estudio profundo.

⁶⁹ Ver Alviar, Helena (et al). *Teoría constitucional y políticas públicas*. p. 909.

BIBLIOGRAFÍA.

- Alviar, Helena (et al). *Teoría constitucional y políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Cadena, Grenfieth de Jesús. *Una aproximación teórica al juez constitucional como actor/regulador de políticas Públicas: el caso de la descentralización en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario. 2009
- Chevallier, Jacques. *L'État post-moderne*. Paris: Lextenso editions. 2008.
- Dueñas, Oscar. *Desplazamiento forzado interno: un estado inconstitucional de cosas que se agudiza*. Bogotá: Grupo editorial Ibañez, 2009.
- Jiménez, Sandro. *Desplazados, víctimas en permanente transición : repensar la relación conflicto-posconflicto en Colombia como reconstrucción ética y política de la sociedad*. Bogotá: Ediciones Ántropos, 2008.
- Kingdon, John. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 2002,
- Luhmann, Niklas. *Sistemas sociales Lineamientos para una teoría general*. Barcelona: Anthropos Editorial, 1998.
- Maldonado, Fernando. ***Los derechos Humanos cómo política pública Colombia: una salida democrática en un país violento*, Bogotá: Universidad nacional de Colombia, 2007.**
- Muller, Pierre. *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2006.
- Muller Pierre y Surel Yves, *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrétien, 1998

Restrepo, Manuel A. *Manual de la acción de tutela*. Bogotá: Ed. Intermedio, 2009.

Rodríguez, Cesar y Rodríguez, Diana. *Cortes y cambio social, cómo la Corte constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Dejusticia, 2010.

Roth, André- Noël. *Discurso sin compromisos, La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2006.

_____ *Políticas Públicas Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora, 2004.

Sanchis, Luis. *Estudios sobre derechos fundamentales*. Madrid: Ed. Debate, 1990.

Sartori, Giovanni. *La política*. México: Fondo de cultura económica, 2006.

Soto, Carmen Elisa. *Generación de Políticas Gubernamentales en Derechos Humanos*. Bogotá: **Editorial** Universidad de Los Andes (Ediciones Uniandes), 2006.

Capítulos de Libros.

Allison, Graham. “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”. En Aguilar, Luis F. *La hechura de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000: 119-200

Elder, Charles D. y Roger W. Cobb. “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”. En. Aguilar, Luis F. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1996: 77-102.

Artículos en publicaciones periódicas académicas.

Barajas, Nubia. *Estudio de Caso*. 2009. Inédito.

Kessler, Mark -Blackwell Publishing on behalf of the Law and Society Association- “Legal Mobilization for Social Reform: Power and the Politics of Agenda Setting”. *Law & Society Review*, Vol. 24, No. 1 (1990): 121-144. Consulta realizada en Junio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.jstor.org/stable/3053789>

Stone, Deborah. “Causal Stories and the Formation of Policy Agendas” *Political Science Quarterly*, Vol. 104, No. 2 (1989): 281-300. Consulta realizada en Mayo de 2010. Disponible en la página web: <http://www.jstor.org/stable/2151585>.

Velásquez, Raúl. ‘Hacia una nueva definición del concepto de “política pública”’ *Desafíos*, N° (20): 149-187, Bogotá (semestre I de 2009).

Otros documentos.

Asamblea Nacional Constituyente. “Constitución Política de Colombia”. 1991.

Botero, Catalina. *La acción de tutela en el ordenamiento constitucional colombiano*. Bogotá: Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla, consejo Superior de la Judicatura, 2006.

Congreso de la República de Colombia. “Ley 387 de 1997. *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*”. República de Colombia, Bogotá, 1997. Consulta realizada en Abril de 2010. Disponible en la página web: http://www.elabedul.net/Documentos/Leyes/1997/ley_387_1997.php

_____ . “Ley 812 de 2003. Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006: Hacia un Estado comunitario”. República de Colombia, Bogotá, 2003. Consulta realizada en mayo de 2010. Disponible en la página web:

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>.

_____. “Ley 1151 de 2007. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos”. República de Colombia, Bogotá, 2007. Consulta realizada en mayo de 2010. Disponible en la página web: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>

Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. “Acuerdo N° 006 del año 2006”. Bogotá, 2006. Disponible en la página web: <http://190.27.214.226/portalconsejoSICst/Portals/0/acuerdos.pdf>

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

_____. “Sentencia T 760 de 2008”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2008.

_____. “Sentencia T-505 de 1992”, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá, 1992.

_____. “Sentencia T-227 de 1997”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004.

_____. “Sentencia SU-1150 de 2000”, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá, 2004.

Defensoría del Pueblo.” Programa de Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas en Derechos Humanos”. Consulta realizada en mayo de 2010. Disponible en la página web: <http://data.defensoria.org.co/~jutorres/proyecto/index.php>

Departamento Nacional de Planeación. “Conpes 3172, DNP, Líneas de acción para fortalecer la política del Estado en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”. Consulta realizada en Marzo de 2010. Disponible en la página web: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Portals/0/archivos/documentos/Subdireccion/Conpes/3172.pdf>. p.p 2-40

Easton David. *El enfoque sistémico de la vida política*, en *Lecturas de Ciencia Política*, Edición de Raúl Modoro y Manuel Pastor.

“Gobierno superó primer obstáculo para reapertura del Minjusticia”. *Elespectador.com*. (Junio 15 de 2010). Consulta realizada en junio de 2010. Disponible en la página web: <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-206876-gobierno-busca-reapertura-del-ministerio-de-justicia>

Molina, Carlos, Instituto interamericano para el desarrollo- INDES- Banco interamericano de desarrollo. “Modelo de formación de políticas públicas y programas sociales”. 2002.

Presidencia de la República de Colombia. “Decreto 2591 de 1991. Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. 1991. Disponible en la página web: http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/decretoslinea/1991/noviembre/19/dec2591191991.pdf

. “Decreto 2569 de 2000. Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones?”. 2000. Disponible en la página web: [http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/\(httpDocuments\)/3430C582AEB1A00EC12575E00056A56B/\\$file/decreto+2569.pdf](http://www.internaldisplacement.org/8025708F004CE90B/(httpDocuments)/3430C582AEB1A00EC12575E00056A56B/$file/decreto+2569.pdf)

. “Decreto 519 de 2003”. 2003. Consulta realizada en abril de 2010. Disponible en la página web: http://www.anticorrupcion.gov.co/marco/documentos/DECRETO_519_2003.

Procuraduría General de la Nación- Defensoría del Pueblo. “El desplazamiento forzado en Colombia”. 2003

República de Francia. “Declaración Francesa de los derechos del hombre”. París, 1789. Consulta realizada en Octubre de 2009. Disponible en la página web: <http://search.conduit.com/Results.aspx?q=legifrance+declaration+des+droits+de+l%27homme&ctid=CT2365235&octid=CT2365235&SearchSource=1>

Vicepresidencia de la República de Colombia. “Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”. Consulta realizada en 2010. Disponible en la página web: <http://www.derechoshumanos.gov.co/index.asp>

Entrevistas.

Entrevista a Yudy Torres, Funcionaria del Programa Presidencial de Derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario, Realizada en Bogotá, Marzo 10 de 2010.

ANEXO N°1. Esquema sistémico de la influencia del juez constitucional en la Política Pública de Derechos Humanos.

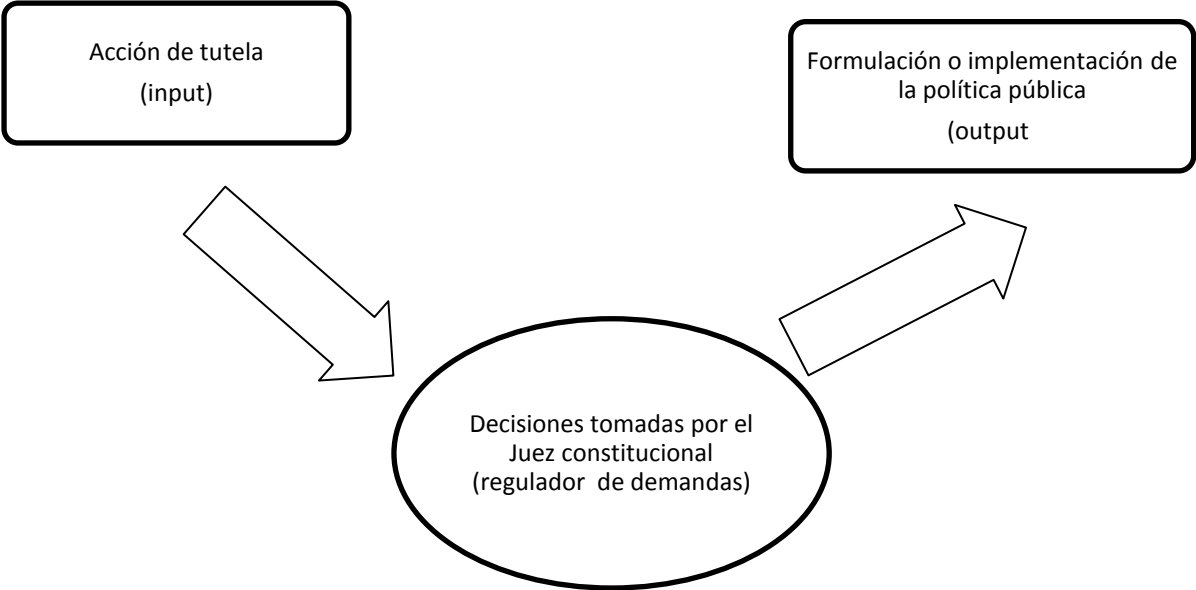


Gráfico elaborado por el autor del presente estudio de caso con base en la información tomada de Easton, David. *El enfoque sistémico de la vida política*, en *Lecturas de Ciencia Política*, Edición de Raúl Modoro y Manuel Pastor.

ANEXO N° 2. Esquema explicativo de las esferas de la Política Pública de Derechos Humanos.

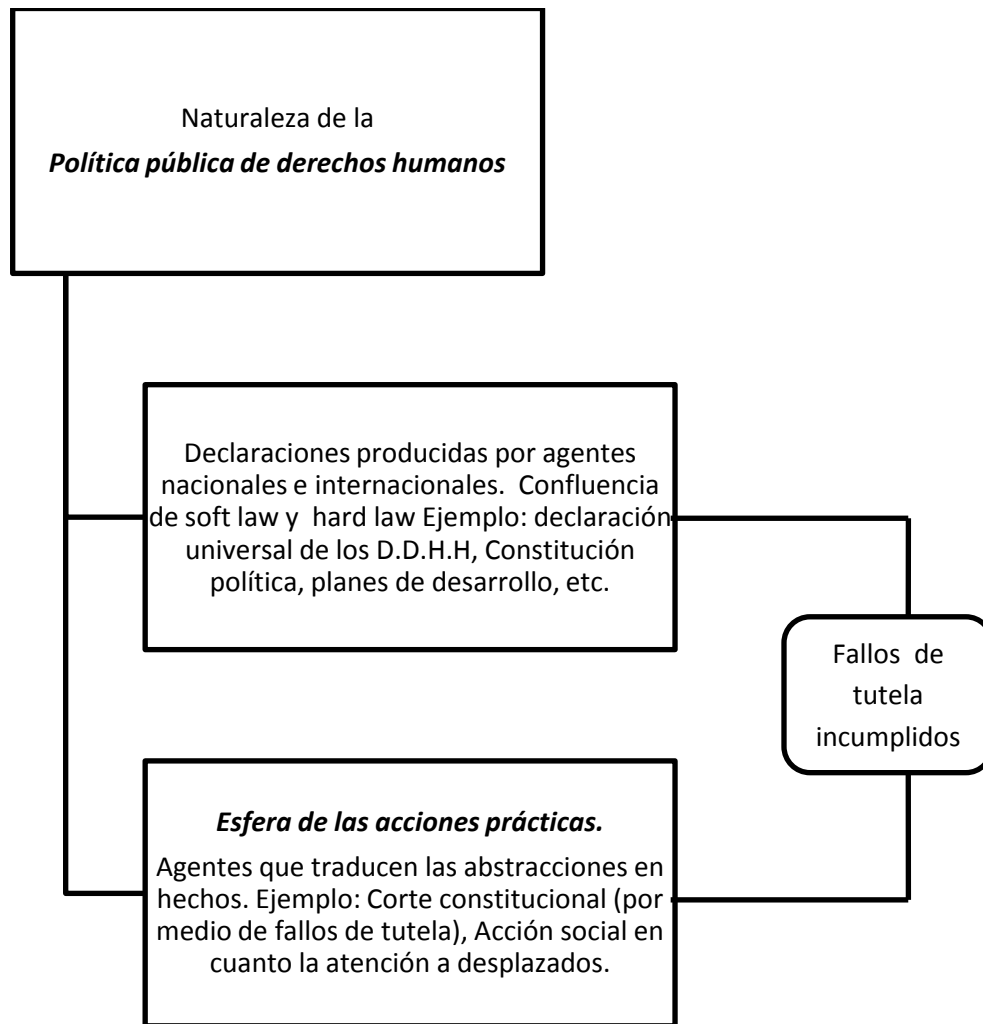


Gráfico elaborado por el autor del presente estudio de caso con base en información tomada de Roth, André- Noël. *Discurso sin compromisos, La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.