

**Análisis de los efectos del Auto 092
de la Corte Constitucional Colombiana:
las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto
armado.**

Elaborado por: María Alejandra López

Dirección: Silvina Álvarez Medina

Máster en Gobernanza y Derechos Humanos

Facultad de Derecho

Universidad Autónoma de Madrid.

Madrid, abril de 2012

**Análisis de los efectos del Auto 092
de la Corte Constitucional Colombiana:
las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto
armado.**

*“Cuatro características corresponden al juez:
escuchar cortésmente, responder sabiamente,
ponderar prudentemente y decidir imparcialmente”.*
Sócrates

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	4
II. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA.....	9
2. 1. Origen de la Sentencia.....	9
2.2. Desarrollo de la Sentencia	15
2.2.1. Consideraciones y fundamentos	16
2.2.2. Resolución de la Sentencia.....	23
III. UN MÉTODO DE ANÁLISIS PARA LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA T-025.	26
IV. EL AUTO 092 DE 2008. RELATIVO A LAS MUJERES EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO. ANÁLISIS DE SUS EFECTOS.	34
3.1. Tipos de efectos del Auto 092 del 2008	39
V. CONCLUSIONES.....	48
VI. BIBLIOGRAFÍA.....	52
VII. ANEXOS.....	56
Anexo 1. Resumen del Auto 092 de 2008.....	56
El panorama descrito anteriormente refuerza el sentido y el valor que tiene el desarrollo de estrategias como la Agenda de Justicia de Género, porque son una manera de hacer visible, con un enfoque diferencial de géneros y razas los efectos del conflicto armado en las mujeres, pero sobretodo, al adelantar un trabajo científico y de sistematización con los testimonios se posibilita: de una parte la entrega de información con la cual se sientan bases para revisar y modificar la ley a través de una agenda de gestión e incidencia. Y de otra, se facilita el camino de los funcionarios públicos encargados de investigar los delitos de los que son víctimas las mujeres.	63
Anexo 2. Sinopsis del Auto 092 del 2008	65
Anexo 3. Análisis comparativo de los 13 programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres	66

I. INTRODUCCIÓN

La defensa de los derechos humanos sienta parte de sus bases en el estudio y la implementación de estrategias que permitan hacer efectivos los mecanismos para materializarlos. Determinar cómo afecta específicamente el ejercicio de los derechos a los ciudadanos, en los contextos de conflicto o emergencia, implica reflexionar sobre los roles que las personas ocupan como miembros de la sociedad.

Hablar de desplazamiento forzado es hablar de un “fenómeno que rompe con la estructura de una sociedad y concurre cuando una persona o una comunidad se ve obligada a abandonar su proyecto de vida, su hogar y su territorio, porque su libertad, integridad física y hasta su vida misma, han sido vulneradas o se encuentran amenazadas por la violencia y el conflicto armado interno; o cuando no se respetan los Derechos Humanos o el Derecho Internacional Humanitario”¹. Por encima de las alarmantes cifras, el drama del desplazamiento forzado es una realidad que ha desbordado en muchos casos a la institucionalidad.

El desplazamiento forzado es una de las situaciones en las que se ha hecho explícita la necesidad de incluir el enfoque diferencial de género. Se trata de una herramienta que contribuye a planear cualquier actuación humanitaria, y a fortalecer el diseño de las políticas públicas de atención a las víctimas de los conflictos; la experiencia ha evidenciado que los roles de género de los hombres y las mujeres se transforman en tiempos de crisis y conflicto.

Como consecuencia de este fenómeno, se ha producido la necesidad de caracterizar los efectos de los conflictos, de diagnosticar la situación y las necesidades de estas víctimas, y de regular a través de las legislaciones

¹ **LEY 387 DE 1997**. (julio 18). Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio 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.

internacionales y nacionales los protocolos de intervención en los procesos de atención a las mismas.

Puesto que el desplazamiento forzado comporta una múltiple y continua violación de derechos humanos, se hace necesaria la exigencia a los Estados del estricto cumplimiento de sus deberes de respeto, protección y garantía a favor de los derechos de la población internamente desplazada. Ante estos hechos, se ha venido desarrollando en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, una serie de obligaciones jurídicas generales y especiales que necesariamente deben verse reflejadas en las legislaciones internas de los Estados.

Esos marcos normativos internacionales y nacionales han establecido los mecanismos mediante los cuales se puede acceder a la administración de justicia para reclamar la violación de sus derechos humanos. ¿Pero cómo hacer que los mecanismos de garantía de los derechos se desarrollen en políticas públicas que identifiquen y atiendan a las víctimas del desplazamiento forzado de forma diferencial, y que se posibilite la restitución de los mismos?

En el caso colombiano, uno de los actores fundamentales para que la ley logre su objetivo fundamental -garantizar los derechos de las personas desplazadas- ha sido la Corte Constitucional, quien en virtud de sus competencias² en el año 2004 dictó la Sentencia T-025, la cual es considerada

² “La Corte Constitucional fue creada por la actual Constitución Política, vigente desde el 7 de julio de 1991. La Corte es un organismo perteneciente a la rama judicial del Poder Público y se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Carta Política. Sus funciones, descritas en el artículo 241 de la Constitución, consisten en decidir sobre las demandas de constitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra las leyes, los decretos con fuerza de ley dictados por el Gobierno y los actos legislativos reformativos de la Constitución; resolver sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una Asamblea Constituyente para reformar la Constitución; decidir sobre la constitucionalidad de los referendos sobre leyes, las consultas populares y los plebiscitos del orden nacional; ejercer el control constitucional sobre los decretos legislativos dictados por el Gobierno al amparo de los estados de excepción; decidir definitivamente acerca de las objeciones por inconstitucionalidad que el Gobierno formule contra proyectos de ley y de manera integral y previa respecto a los proyectos de ley estatutaria aprobados por el Congreso; resolver acerca de las excusas para asistir a las citaciones realizadas por el Congreso en los términos del artículo 137 de la Carta; decidir sobre la exequibilidad de los tratados internacionales suscritos por el Estado colombiano y de las leyes que los aprueben y revisar las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales prevista en el artículo 86 de la Constitución. La Corte, como cabeza de la jurisdicción constitucional, conoce de manera exclusiva de los asuntos de constitucionalidad cuyo análisis le confía la Carta

como una Sentencia emblemática por los efectos que las decisiones de la Corte (con relación al tema) han tenido sobre las políticas públicas, la opinión ciudadana y, en última instancia, sobre la situación de la población desplazada. Así como por los efectos políticos, jurídicos, económicos y sociales que tienen las intervenciones de los jueces en problemas sociales estructurales.

La Corte determinó órdenes para proteger a todos los desplazados internos - no sólo para garantizar la protección de las violaciones de los derechos fundamentales planteados por los peticionarios- sino para hacer frente a las violaciones estructurales, lo que dio inicio a un proceso para establecer criterios con los que las Autoridades competentes cumplieran con los estándares mínimos constitucionales.³ En términos generales, la Corte, basándose en el principio constitucional y el derecho a una existencia digna,⁴ determinó que las Autoridades del gobierno tenían la obligación de garantizar un nivel mínimo de protección de los desplazados internos en sus derechos fundamentales.⁵ Además la Corte aún mantiene la competencia para supervisar el cumplimiento de órdenes emitidas en dicha Sentencia.

Política y establece, en su condición de intérprete autorizado, las reglas jurisprudenciales sobre el alcance de las normas contenidas en la Constitución.

Según lo dispuesto en el artículo 239 de la Constitución y el artículo 44 de la Ley 270 de 1996 Estatutaria de la Administración de Justicia, la Corte Constitucional está integrada por nueve magistrados, nombrados por el Senado de la República para períodos individuales de ocho años de ternas designadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado. Pagina web de la Corte Constitucional Colombiana. <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>

³ **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**, Sentencia T-025 de 2004. Las órdenes determinadas esencialmente por: i) que las entidades nacionales y territoriales deben ajustar sus actividades para armonizar su capacidad institucional con los deberes constitucionales a los desplazados, ii) un umbral mínimo de protección efectiva y oportuna de los derechos fundamentales de los desplazados internos, iii) un período de dos meses para el Consejo Nacional para la completa Atención a la Población Desplazada por la Violencia (CNAIPD) para definir los recursos necesarios para cumplir con los Obligaciones constitucionales del Estado hacia los desplazados internos, y iv) un período de tres meses para el CNAIPD a adoptar una programa de acción con un calendario preciso para superar los defectos de la capacidad institucional para la aplicación de la política de Estado para los desplazados internos. La Corte subrayó la necesidad de las instituciones oficiales de Auto las organizaciones que representan la participación de los desplazados internos en las decisiones de adopción de superar el estado de cosas inconstitucional.

⁴ **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**, Sentencia T-025 de 2004. "(...) No obstante lo anterior, el Tribunal pone de manifiesto que existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada, que deben cumplirse en todas las circunstancias por las autoridades, dado que la subsistencia digna de las personas en esta situación depende de ello.

⁵ **ARANGO Rivadeneira Rodolfo**. La protección judicial de los desplazados: La Experiencia Colombiana. (2009). Ese mínimo se estableció como una obligación para las autoridades (a) el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados personas, y (b) la satisfacción de las autoridades, de ciertos deberes positivos, derivados de los derechos la Constitución y el reconocimiento internacional a los desplazados. "la protección judicial de los desplazados: La Experiencia Colombiana". (2009). Ese mínimo se estableció como una obligación para las autoridades (a) el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados personas, y (b) la satisfacción de las autoridades, de ciertos deberes positivos, derivados de los derechos la Constitución y el reconocimiento internacional a los desplazados.

Con relación al desarrollo posterior de la Sentencia⁶, la Corte ha impulsado un proceso de seguimiento complejo compuesto por más de 80 pronunciamientos posteriores en Autos específicos y el desarrollo de más de 15 Audiencias públicas sobre el desplazamiento.

En este sentido, ya ha sido ampliamente documentada esta estrategia de la Corte Constitucional. Son de gran valor los aportes y el modelo de análisis propuesto por César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco en su obra: “Cortes y cambio social: Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia”. Básicamente proponen una metodología para analizar los tipos y efectos de las decisiones judiciales.

Para los autores, el análisis metodológico de la Sentencia, dio como resultado la identificación de la importancia del trabajo de la Corte Constitucional en materia del fortalecimiento de la democracia y del ejercicio y goce de los derechos humanos a través de la generación de espacios de discusión de deliberación de todos los actores sociales que pretenden dar mejores soluciones eficaces a problemas estructurales de la política pública.

Este texto intentará utilizar la misma metodología analítica para indagar e investigar en detalle los efectos producidos por el Auto 092 del 2008; relativo a la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado. Al ser la primera vez que la Corte especificó los impactos diferenciales y las necesidades de las mujeres desplazadas, dio un nuevo impulso y reconocimiento al movimiento social de mujeres y por último, renovó el compromiso legislativo nacional e internacional en la protección de los derechos humanos de las mujeres.

⁶ Según el DICCIONARIO JURÍDICO LEXJURIDICA una Sentencia es: “una decisión formulada por un juez o tribunal. Por ella resuelven definitivamente las cuestiones planteadas en un proceso civil o judicial” y un Auto es: “una forma de resolución judicial fundada, que decide cuestiones secundarias, previas, incidentales o de ejecución, para las que no se requiere sentencia. Conjunto de actuaciones o piezas de un procedimiento judicial.” <http://www.lexjuridica.com/diccionario/a.htm>

El cumplimiento de las órdenes, así como la adaptación del alcance de las políticas públicas, ha implicado un proceso gradual de diálogo entre el poder Judicial, las Autoridades gubernamentales y la sociedad civil, el cual es la base del Auto 092 sobre la situación de las mujeres desplazadas.

El presente trabajo se estructura en tres capítulos: el primero sobre los orígenes y el contenido de la Sentencia T-025. El segundo sobre los tipos y efectos de la misma a través de la metodología propuesta por César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez. El tercero, sobre el contenido del Auto 092 *relativo a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado*, y de los informes de la Mesa de Seguimiento al Auto 092 entre los años 2008 al 2011. Y posteriormente pretende utilizar la metodología de Garavito y Rodríguez para definir los tipos y efectos de Auto. Finalmente se proponen algunas conclusiones relativas a cómo esta experiencia puede fortalecer el cumplimiento de la legislación y las políticas públicas relativas a los derechos humanos de las mujeres.

II. ORIGEN Y DESARROLLO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA

2. 1. Origen de la Sentencia.

“La Sentencia constitucional es un acto procesal, decisión de un colegio de jueces que pone término a un proceso. Es una actividad dirigida a la interpretación e integración creadora del derecho, sin olvidar su dimensión política.”⁷

De acuerdo con el autor Domingo García Belaunde, las Sentencias constitucionales son una modalidad del género “Sentencias”:

“Esto es, son tan Sentencias como las otras y tienen o deben tener la misma estructura. Sin embargo, la temática de estas Sentencias tiene algo especial, pues no se dirige a satisfacer un interés privado o de beneficio de un grupo, sino que persigue cautelar valores que afectan directamente a los miembros de una sociedad determinada. Aún más, se trata de poner en cumplimiento el texto fundamental que da cuenta de una sociedad, y no de un código procesal cualquiera, por lo que su vigencia es más importante. Pues si una Constitución, base y soporte de todo el ordenamiento jurídico, no se cumple, constituye un demérito que afecta al resto del ordenamiento. Lo anterior se confirma con el hecho de que las Sentencias constitucionales, tienen importancia precisamente porque cautelan, fundamentalmente, dos aspectos que son clave: los derechos fundamentales y la jerarquía normativa”⁸.

Como se verá en este capítulo, la Sentencia T-025 se ajusta a la descripción antes dada por García Belaunde. No obstante, la misma recoge y reconoce un camino que las entidades públicas y la misma Corte Constitucional

⁷ **GARRORENA Morales Ángel**, citado en Palomino Manchego, José, “La sentencia constitucional en las acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional del Perú”, en: Memorias II encuentro de derecho procesal constitucional iberoamericano y seminario de justicia constitucional, San José de Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004, CD-ROM.

⁸ **GARCÍA Belaunde Domingo**, Ejecutabilidad de las sentencias constitucionales, en: Memorias II encuentro de derecho procesal constitucional iberoamericano y seminario de justicia constitucional, San José de Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004, CD-ROM.

Colombiana ya venía adelantando en un conjunto de leyes para dar una respuesta a estas víctimas del conflicto.

La Sentencia estuvo a cargo de la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales. A continuación, resumimos cada uno de los apartados de la misma, con el objeto de entender cuáles son las determinaciones de los magistrados, para luego explicar sus impactos y efectos tanto en las instituciones como en la ciudadanía colombiana.

El primer apartado de la Sentencia titulado *Antecedentes*, se desarrolla en dos puntos: el primero donde expone los *Hechos* y el segundo donde clarifica el *Análisis de las decisiones judiciales* que se revisan.

Refiriéndose a los hechos, afirma que por el incumplimiento de la Ley 387 de 1997 y de las normas anteriores y posteriores establecidas por los gobiernos nacionales colombianos, se presentan una serie de demandas (acciones de tutela) por parte de la población víctima del desplazamiento. Tales acciones llegaron a acumular 108 expedientes, que correspondían “a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1.150 núcleos familiares, todos pertenecientes a la población desplazada, con un promedio de 4 personas por núcleo, y compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas”⁹. Lo que nos lleva a evidenciar que un gran número de población se estaba quejando por la ausencia del Estado para dar respuesta a sus necesidades, a pesar de la existencia de herramientas jurídicas para actuar, pero que no se implementaban.

El pronunciamiento de la Corte Constitucional, con la Sentencia T-025 de 2004, se da a raíz de esta serie de acciones de tutela, contra el Gobierno y sus

⁹CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Ospina. Aparte Antecedentes. pag.1

entes administrativos departamentales y municipales - ubicadas en diferentes lugares del país (22 ciudades capitales)-, en las que los peticionarios manifestaban “que dichas organizaciones no estaban cumpliendo con su misión de protección a la población desplazada y por la falta de respuesta a sus solicitudes en materia de vivienda y acceso a proyectos productivos, atención en salud, educación y ayuda humanitaria”¹⁰, es decir, por la ineficacia y la mala atención que estaba recibiendo ésta población por parte del Estado.

Los demandantes de igual forma interpusieron esta acción de tutela contra unos entes administrativos específicos, siendo responsables de atender a esta población. “Entre ellos figuraban:

- La Red de Solidaridad Social.
- El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Los Ministerios de Salud y del Trabajo (hoy Ministerio de la Protección Social).
- El Ministerio de Agricultura.
- El Ministerio de Educación.
- El INURBE.
- El INCORA.
- El SENA
- y varias administraciones municipales y departamentales”.¹¹

Entre las demandas o quejas que presentó la población desplazada, está la falta de orientación en el momento de arribar a las grandes ciudades, pues no tenían información acerca de sus derechos, de los programas y opciones a los que podía acceder (proyectos productivos, programas de atención en cuanto a vivienda, educación, salud, etc.), con lo cual las víctimas del desplazamiento se veían sometidas a continuar deambulando por las ciudades a las que llegaban en busca de ayuda.¹² Engrosando así los cinturones de miseria en donde muchos de ellos sufrieron nuevas violaciones a sus derechos humanos.

¹⁰ **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**. “Sentencia T-025 de 2004”. Bogotá D.C. Enero 22 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Ospina. Aparte Antecedentes. pag.16

¹¹ *Ibíd*em pag.17

¹² *Ibíd*em pag.17

Por lo tanto, se puede explicitar que estaba ocurriendo una situación de inasistencia sistemática por parte de las administraciones para atender a estos ciudadanos que llegaban de distintos lugares de país.

En resumen, la Corte examina que:

“A las distintas solicitudes presentadas ante las entidades encargadas de atender a la población desplazada, los demandantes han recibido alguna de las siguientes respuestas como justificación para no conceder el beneficio al que aspiraban:

1. Que la entidad ante quien se hace la solicitud no es la competente para conceder la ayuda solicitada, pues sólo está a cargo de algún aspecto de coordinación;
2. Que no existe suficiente disponibilidad presupuestaria para atender la solicitud;
3. Que la ayuda humanitaria de emergencia sólo se otorga por tres meses, y en casos excepcionales puede prorrogarse hasta por otros 3 meses más, pero más allá de ese plazo perentorio, es imposible prolongar la ayuda, independientemente de la situación fáctica en que se encuentre el desplazado;
4. Que no se le puede dar la ayuda solicitada porque no se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada;
5. Que la entidad encargada de atender su solicitud se encuentra en liquidación;
6. Que existe un error en la solicitud o ausencia de postulación del peticionario para acceder al auxilio de vivienda;
7. Que el programa de auxilios para vivienda se encuentra suspendido por falta disponibilidad presupuestal;
8. Que las peticiones serán respondidas en estricto orden de presentación y siempre que haya disponibilidad presupuestaria;
9. Que la política de auxilios para vivienda fue modificada por el gobierno nacional transformada en una política de créditos para

vivienda de interés social, y debe presentar una nueva solicitud ante las entidades encargadas de otorgar los créditos;

10. Que la única forma de acceder a la ayuda para restablecimiento económico es presentar un proyecto productivo, a pesar de que la ley prevé otras formas de restablecimiento.

Por lo anterior, los accionantes interponen acción de tutela con alguna o varias de las siguientes pretensiones:

- 1) Que sus peticiones sean resueltas de fondo y en un tiempo claro y determinado;
- 2) Que se materialicen las ayudas para estabilización económica, vivienda, reubicación, proyectos productivos, y acceso a educación para los hijos;
- 3) Que las tierras en posesión o propiedad que fueron abandonadas por los desplazados sean protegidas;
- 4) Que reciban o continúen recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia;
- 5) Que sean reconocidos como desplazados y se les otorguen los beneficios que surge de esa condición;
- 6) Que se adopte un programa de seguridad alimentaria;
- 7) Que se suministren los medicamentos recetados;
- 8) Que una de las personas inscritas bajo un núcleo familiar sea desvinculada de él y se le permita continuar recibiendo la ayuda humanitaria como un núcleo familiar;
- 9) Que se hagan las apropiaciones necesarias para solucionar la situación de la población desplazada y se hagan efectivos los programas para la población desplazada;
- 10) Que el Ministerio de Hacienda desembolse los dineros necesarios para adelantar los programas de vivienda y proyectos productivos;

- 11) Que se le permita recibir capacitación para desarrollar proyectos productivos;
- 12) Que se advierta al representante legal de la Red de Solidaridad que cuando omite cumplir con sus responsabilidades para con los desplazados incurre en causal de mala conducta;
- 13) Que se conforme el comité municipal para la atención integral del desplazado.
- 14) Que se restablezca la prestación del servicio de salud que es negado a partir de la Circular 00042 de 2002, en la cual se condicionó la prestación de dicha ayuda a que se trate de problemas inherentes al desplazamiento;
- 15) Que las entidades territoriales, dentro de su disponibilidad presupuestaria, contribuyan a los planes de provisión de vivienda para la población desplazada”¹³

A pesar de la inmensa cantidad de acciones de tutela presentadas por la población en situación de desplazamiento, la mayoría fueron denegadas por los jueces de instancia por diferentes razones.

Con esta exposición de la situación, de los problemas y las demandas de los peticionarios, la Corte pasa al segundo punto de su primer apartado titulado *Decisiones judiciales a revisar*, donde explica en detalle porque los jueces fallaron negativamente a las solicitudes establecidas, agrupando las razones en varias categorías: de improcedencia, de legitimidad, de falta de carga probatoria, de ausencia de vulneración de los derechos, de la supuesta existencia de temeridad, y de las limitaciones de lo que se puede ordenar mediante la tutela a los desplazados.¹⁴

¹³CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Aparte antecedentes. pags.18-19

¹⁴ Ibídem. pag.21

Al final de este apartado la Corte aclara que otras peticiones sí se concedieron en un sentido más amplio: “por considerar que en un Estado Social de Derecho es necesario que se llegue a una solución definitiva del problema del desplazamiento y, porque el comportamiento omisivo asumido por la Red de Solidaridad y de otras entidades responsables de la atención de la población desplazada, deja al descubierto la vulneración de las garantías constitucionales de las cuales son titulares los peticionarios”¹⁵.

A continuación, se presenta el segundo apartado titulado *pruebas solicitadas*. Este es un breve apartado en el que la Corte explica que para recabar información sobre el delito de desplazamiento, diseña y envía un cuestionario a diferentes entidades públicas de orden nacional y departamental (Planeación Nacional, Ministerios del Interior, Red de Solidaridad Social) a organismos internacionales (ACNUR, Comité Internacional de la Cruz Roja) a ONG, y organizaciones sociales.

2.2. Desarrollo de la Sentencia

La Sentencia T-025 de 2004, está dividida en cuatro partes: *los antecedentes*, *las pruebas solicitadas* por la Sala Tercera revisión (apartados que ya se expusieron en las paginas anteriores), *las consideraciones* y *los fundamentos*, y *la decisión*.

A partir de ahora analizaremos el cuerpo del documento.

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Aparte antecedentes. pag.21

2.2.1. Consideraciones y fundamentos

En cuanto a las consideraciones que tuvo la Corte podemos citar 10 puntos importantes:

- El primero se refiere a la competencia que tiene la Corte Constitucional para actuar y tomar decisiones en este sentido;
- El segundo se compone de dos elementos, en uno aborda *los problemas jurídicos a resolver* y en el otro, *el resumen del argumento y la decisión*. Bajo estos parámetros, la sala consideró que “el caso bajo revisión plantea varios problemas jurídicos constitucionales complejos relacionados con el contenido, alcance y limitaciones de la política estatal de atención de la población desplazada”¹⁶, encontrando que “se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños”¹⁷.

De igual forma, teniendo en cuenta el párrafo anterior, la Corte Constitucional dice que no es imputable a una sola Autoridad, sino es un problema de orden estructural, que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, agravado además por la falta de recursos destinada para la misma y la incapacidad de las entidades del Estado para implementarla¹⁸.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. pag.22

¹⁷ Ibídem. Pág.24

¹⁸ Ibídem. pág. 24

Por ello, todo el Estado debe responder, tanto las Autoridades nacionales, como las departamentales o las municipales. Así pues, vemos que ya se perfila esta declaratoria del Estado de cosas inconstitucional, la cual “tiene como consecuencia que las Autoridades nacionales y territoriales, encargadas de atender a la población desplazada, deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales, y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados”¹⁹.

Desde este apartado de la Sentencia se empieza a vislumbrar el alcance que llega a adquirir el pronunciamiento de la Corte Constitucional, pues obliga a todas las Autoridades a cumplir con la atención a esta población. Por último y con el fin de que se garanticen los derechos de los ciudadanos que interpusieron la tutela “se ordenará que se dé respuesta de fondo, completa y oportuna, a las peticiones de ayuda que originaron la presente demanda, siguiendo los lineamientos señalados por la jurisprudencia de la Corte”²⁰.

- En el tercer punto se analiza la legitimación de la acción de tutela por parte de las asociaciones de desplazados para la protección del derecho de sus asociados. Para ello se cita el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que dice: “La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por si misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”²¹.

¹⁹ **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. pág. 25.

²⁰ *Ibidem*. pág. 26

²¹ **PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**. “Decreto 2591 de 199”. Artículo 10

- El cuarto punto es la existencia de temeridad²², que es una figura jurídica que queda implícita en la decisión de la Corte de no tenerla en cuenta. En términos generales, habla sobre los casos en los que un individuo exige doblemente la ayuda (por ejemplo, personándose como demanda individual y luego siendo parte de una organización).
- El quinto punto se divide en tres ítems: la jurisprudencia constitucional, relacionada con la vulneración de los derechos de la población desplazada, las órdenes dictadas para proteger sus derechos constitucionales, y la persistencia de los patrones de desconocimiento de tales derechos.

Es decir, que se hace primero un análisis de los derechos fundamentales de la población desplazada que han sido protegidos por la Corte reiteradamente; luego, se hace un resumen de la gravedad del fenómeno del desplazamiento interno, los derechos que resultan vulnerados y la reiteración con que sucede esto; y por último se dictan las ordenes para la protección de los derechos de esta población.

El quinto punto explicitado por la Corte es fundamental para el análisis de las Sentencia, por lo que tratamos de ampliar un poco más el mismo haciendo un poco más de énfasis en el segundo ítem.

Con respecto a *la jurisprudencia constitucional relacionada con la vulneración de los derechos de la población desplazada*, se hace un recuento de las 17 veces que la Corte ha dictado fallos para proteger uno o varios derechos de la población desplazada desde 1997. Pero el objetivo principal es determinar el alcance de los derechos de la población desplazada protegidos por la Corte, “teniendo en cuenta tanto el marco constitucional y legal, como la interpretación del alcance de tales derechos

²² El artículo 38 del Decreto-ley 2591 de 1991, al regular la figura de la temeridad, señala perentoriamente que “cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes

que fue compilado en el documento internacional de los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno de 1998”²³.

En lo relativo a las *Órdenes dictadas para proteger sus derechos constitucionales*, se analiza la gravedad del fenómeno del desplazamiento forzado interno por los derechos constitucionales que resultan afectados y la frecuencia con que se presenta tal vulneración. Por ello, la Corte indicó anteriormente “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda política”²⁴. Así, la Corte declaró algunos derechos constitucionales que resultaron amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado. “Son los siguientes:

1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad.
2. Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos.
3. El derecho a escoger el lugar de domicilio.
4. Los derechos al libre desarrollo de la personalidad.
5. Los derechos de acceso a educación, salud, trabajo, entre otros derechos.
6. El derecho a la unidad familiar y la protección integral de la familia.
7. El derecho a la salud en conexión con el derecho a la vida.
8. El derecho a la integridad personal.
9. Derecho a la seguridad personal.
10. El derecho a la libre circulación por el territorio nacional.
11. El derecho al trabajo.
12. El derecho a una alimentación mínima.
13. El derecho a la educación.
14. El derecho a una vivienda digna.
15. El derecho a la paz.
16. El derecho a la personalidad jurídica.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. pág. 33

²⁴ Ibídem. pág. 34

17. El derecho a la igualdad²⁵.

Finalmente en lo relativo a *la persistencia de los patrones de desconocimiento de tales derechos*, se analizan las órdenes dictadas para la protección de los derechos de la población desplazada, en donde la Corte ordenó lo siguiente:

- A las distintas Autoridades que participan en la protección de población desplazada incluir a los accionantes en políticas y programas existentes.
 - Las órdenes impartidas al Presidente para solucionar problemas de los demandantes.
 - Protección de los accionantes.²⁶
-
- En el sexto punto se identifican las acciones u omisiones estatales que configuran una violación a los derechos constitucionales de los desplazados. Por ello se estudia la respuesta del Estado frente a este delito, los resultados y los problemas protuberantes de la política pública de atención al desplazamiento forzado, por lo que la Corte concluye que “la respuesta estatal no ha tenido como goce el efectivo de los derechos constitucionales por parte de todos los desplazados”²⁷.
 - En el séptimo punto se analiza la constatación de declaración de un “*Estado de cosas inconstitucional (ECI)*” por parte de la Corte Constitucional, y para que esta situación se produzca, se destacan algunos factores o elementos como:
 - La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales, que afecte a un número significativo de personas.
 - La prolongada omisión de las Autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos, pág. 40

²⁶ *Ibidem*. pág. 43

²⁷ *Ibidem*. pág. 60

- La no expedición de medidas administrativas, legislativas o presupuestarias necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades.
- Si todas las personas afectadas acudieran a la reclamación de sus derechos mediante la tutela, se produciría una mayor congestión judicial.²⁸

Por lo que, la Corte encuentra que varios de estos elementos confirman la existencia de un Estado de cosas inconstitucional, respecto de la situación de la población internamente desplazada. Por ello, “la Corte declarará formalmente la existencia de un Estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia, y la experticia de las Autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. De esta forma, tanto las Autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal Estado de cosas”²⁹.

Con la declaración de un ECI se obliga a las entidades territoriales a tener en cuenta la problemática que aqueja a la población desplazada y formular políticas públicas tendentes a su solución. Así mismo, a que se comprenda que el desplazamiento forzado no es sólo de competencia de las Autoridades nacionales, sino que éstas deben trabajar de la mano con las entidades territoriales para complementarse en el cumplimiento de cada una de sus funciones.

- En el octavo punto se examina el Estado Social y los deberes constitucionales de las Autoridades frente a la dimensión de los derechos. Además, la exigencia de concordancia entre los objetivos de la política de atención a la población desplazada y los medios económicos y administrativos destinados a su logro efectivo y oportuno.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. pág. 67

²⁹ Ibídem pág. 68

- En el noveno punto se definen los niveles mínimos de satisfacción de los derechos constitucionales de las personas en situación de desplazamiento. En este punto nos dice que “las Autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas”³⁰, además deben buscar la manera de responder por los derechos vulnerados de la población afectada.
- Por último, en el décimo punto encontramos las órdenes que emite la Corte. Dentro de ellas podemos diferenciar dos tipos dependiendo de la magnitud del problema que genera la vulneración de los derechos a esta población. Estas son:
 - a. Primero: Órdenes de ejecución simple. Dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores que interpusieron la presente tutela.
 - b. Segundo: Órdenes complejas. Están relacionadas con el Estado de cosas inconstitucional y van dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada en el país, independientemente de que haya o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos.³¹

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Consideraciones y fundamentos. pág. 75

³¹ Ibídem pág. 80

2.2.2. Resolución de la Sentencia

En este apartado se finalizan las consideraciones y los fundamentos que revisó la Corte para tomar la decisión. Por ello entraremos a examinar la parte resolutoria, referente a las decisiones de la sala tercera de revisión de la Corte Constitucional, según los anteriores elementos expuestos.

La Corte resuelve declarar, comunicar, ordenar e informar a toda la población colombiana las decisiones tomadas. Además, declara el Estado de cosas inconstitucional mencionado anteriormente y ordena al Consejo Nacional de la Atención Integral a la Población Desplazada para que diseñe e implemente un plan de acción para superar esta situación, dando especial atención a la ayuda humanitaria³².

De igual forma se hace un llamamiento a los alcaldes “para que adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista 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 deben destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales”³³.

La mayoría de las decisiones que tomó la Corte ordenan, con unos plazos fijos al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que cumpla con el goce efectivo de los derechos constitucionales de esta población. Igualmente, se ordena comunicar a los distintos ministerios para que según su competencia, solucionen los problemas correspondientes y que están estipulados en las consideraciones y fundamentos de la Sentencia.

Se hace referencia a las ayudas de los programas de vivienda y restablecimiento socio-económico, de la entidades nacionales encargadas de atender a esta población, al igual que a nivel departamental y municipal, para que

³² Para ello se establecen unos plazos para que estas acciones se realicen, estos plazos están estipulados en la Sentencia T-025 de 2004 en la parte decisoria. Numeral 2.

³³ **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**. “Sentencia T-025 de 2004”. Decisión. pág. 89

“contesten de fondo, de manera clara y precisa las peticiones presentadas por los actores en el presente proceso”³⁴, teniendo en cuenta unos criterios específicos, para la atención.

Asimismo, se ordena que se les preste la ayuda humanitaria necesaria por parte de la Red de Solidaridad Social, se les oriente sobre el acceso a los demás programas de acceso a la población desplazada y en caso tal de que tengan otra solicitud para recibir acceso a servicios de salud, medicamentos, educación para sus hijos menores, acceso a los programas de estabilización socioeconómica y vivienda, les responda como esta ordenado. Además se le hace un llamado al Defensor del pueblo y a la Procuraduría, para que se haga un seguimiento del cumplimiento del presente fallo.

De esta forma hemos visto todo el proceso que se llevó a cabo para que la Corte Constitucional declarara el Estado de cosas inconstitucional y respondiera a los demandantes, dándoles la razón en sus peticiones, y obligando a las diferentes instancias del Gobierno a responder por los derechos constitucionales - que le han sido violados a esta población desplazada por la violencia-, pero que de igual forma tienen que ser respetados y restablecidos.

Como ha señalado el ACNUR “La Sentencia T-025, abarca un amplio catálogo de derechos que el juez constitucional afirma están siendo vulnerados al interior del país, por un evidente “*Estado de cosas inconstitucional*”.

Afirma la Corte que el respeto y garantía de los derechos y su desarrollo progresivo no son facultad del Estado, sino una obligación que se materializa en el deber de acatar las normas establecidas, para garantizar la igualdad material y la protección efectiva de los derechos. El no acatamiento de la ley por parte del Estado constituye una falla en la realización de aquellas funciones que le son propias, por lo cual debe adoptar medidas efectivas que se traduzcan en acciones

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. “Sentencia T-025 de 2004”. Decisión. pág. 90

afirmativas, dirigidas a la atención y protección de los derechos de la población desplazada, prevaleciendo siempre la efectividad sobre el formalismo en la formulación y realización de las políticas públicas.”³⁵

A lo largo de este capítulo hemos descrito brevemente cada uno de los apartados de la Sentencia T-025, con la intención de mostrar la importancia jurídica, pero también política y social de la misma. Sus posibilidades de desarrollo y aplicación, como se verá en los siguientes capítulos, han impactado profundamente las instituciones estatales colombianas responsables de la atención y protección de las víctimas del desplazamiento forzado; pero también ha transformado la visión de la sociedad respecto de esta problemática y ha revitalizado la presencia de las organizaciones de derechos humanos como actores fundamentales en el diseño de la política pública.

De otra parte, el complejo sistema de seguimiento al cumplimiento de las ordenes de la Corte Constitucional se convirtió en el escenario para identificar y hacer visibles los impactos específicos sobre las poblaciones especialmente protegidas por la constitución, tales como las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y afrodescendientes entre otros.

No obstante, en lo relativo al tema de los impactos específicos sobre las mujeres en medio de la guerra y víctimas del desplazamiento, la Sentencia T-025 se limitó a incluirlas dentro del grupo de las poblaciones afectadas y especialmente protegidas, pero no ahondó en la necesidad de cumplir con la normativa nacional e internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres; este impulso solo llegaría cuatro años más tarde con el Auto 092, el cual es el objeto central del tercer capítulo.

³⁵ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ACNUR. Reseña de la Sentencia T-025. Web <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>

III. UN MÉTODO DE ANÁLISIS PARA LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA T-025.

“La Constitución Política no es sólo un conjunto de normas superiores del ordenamiento jurídico, sino que expresa un orden de valores que debe ser realizado por los operadores jurídicos y políticos de ella. A su vez, los enunciados constitucionales por regla general tienen un alto nivel de abstracción y admiten diversos desarrollos alternativos que pueden ser adoptados en base al principio democrático, a través de la posible alternancia en el poder de las fuerzas políticas que se suceden en el tiempo, todo ello por los medios definidos y regulados por la Carta Fundamental. Esta perspectiva de textura abierta de los preceptos constitucionales obliga a una interpretación de ella conforme con sus valores y principios en un sentido unitario y sistemático, buscando asegurar y garantizar al máximo posible, el pluralismo y la libertad del legislador en la configuración legal de la vida social y política.”³⁶

Este capítulo se concentra en la explicación y el análisis de un modelo teórico para el análisis de los efectos e impactos que la Sentencia T-025 ha producido con relación al desplazamiento forzado: en un sentido amplio, las transformaciones a las que ha contribuido tanto en las entidades del Estado colombiano, como en la sociedad civil, en las organizaciones internacionales y las víctimas del desplazamiento.

Se pretende identificar una metodología que combine variables decisivas para dar respuesta al análisis planteado y que pueda ejemplificar cómo las Sentencias de la Corte Constitucional son una herramienta que fortalece la democracia, que amplía los escenarios de participación y que al proceder del más alto de los Tribunales Colombianos, fortalece el Estado de Derecho.

Hemos decidido apoyarnos en una metodología que centre su estudio en el análisis cualitativo de la investigación sobre una realidad social determinada: el desplazamiento forzado. El objetivo de la misma es construir categorías de síntesis que permitan identificar patrones (efectos y tipos) con los que se expliquen conceptos fundamentales planteados en la Sentencia y posteriormente en el Auto 092.

³⁶ **OLANO García Hernán Alejandro.** Tipología De Nuestras Sentencias Constitucionales. 18 de agosto del 2004. pág. 590. Bogotá.

En este sentido son de gran valor los aportes y el modelo de análisis propuesto por César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco en su obra: “Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia”.

Los autores se han propuesto analizar “con detalle esta Sentencia fundamental, para ello eligen un foco y un objeto de estudio que, suponen, obligan a expandir los límites convencionales de la discusión sobre el poder constitucional, los derechos y el cambio social. En cuanto al foco del análisis, a diferencia de la gran mayoría de la bibliografía, se concentra en los efectos de la Sentencia. Puesto que los trabajos existentes se han centrado en la fase de producción de los fallos, ya sea para debatir su fundamento teórico o sus detalles técnicos jurídicos. Con ello han tendido a pasar de largo una cuestión igualmente importante para la protección eficaz de los derechos: la implementación de las Sentencias, fase en la que se juegan sus efectos prácticos. Con el fin de llenar este vacío, esbozan una perspectiva analítica y metodológica para examinar la implementación de fallos constitucionales, y la aplicamos al estudio de la Sentencia T-025 de 2004 (en adelante, T-025).”³⁷

“En cuanto al objeto de estudio, la T-025 presenta cuatro características que la hacen particularmente útil para la discusión latinoamericana y global sobre la aplicación judicial de los derechos humanos. Primero, el alcance del fallo es particularmente amplio. Se trata de una verdadera “macro Sentencia” Por:

- 1) El tamaño de la población beneficiaria
- 2) La gravedad de las violaciones de derechos que pretende resolver
- 3) Los numerosos actores estatales y sociales que involucra, y
- 4) La ambición y duración del proceso de implementación de las órdenes del fallo, que lleva seis años y sigue abierto”³⁸

³⁷ **RODRÍGUEZ Garavito César y RODRÍGUEZ Franco Diana.** Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, (Colección Dejusticia). 2010 Bogotá. pág. 13

³⁸ *Ibidem* pág. 14

Los antecedentes para el desarrollo metodológico; según Garavito y Rodríguez, parten de que existe un amplio debate y bibliografía sobre la importancia, utilidad y especialmente la legitimidad del activismo de los Tribunales Constitucionales y del protagonismo de los jueces en la exigibilidad y protección de los derechos, haciendo un especial énfasis en los derechos sociales.

Según los autores, dos corrientes han teorizado sobre el impacto de las actuaciones de los jueces: de una parte se encuentra la perspectiva neorrealista del derecho, que lo entiende como un conjunto de normas que modelan la conducta humana y plantean que una Sentencia es eficaz solo si consigue transformar la conducta de sus destinatarios directos sean estas personas, grupos o instituciones. Su principal exponente es Gerald Rosenberg con sus estudios sobre los impactos de los fallos de la Corte Suprema de EEUU, y puntualmente sobre los efectos del conocido caso Brown de 1954, que inició una ola de intervenciones judiciales para desmontar la segregación racial en escuelas, establecimientos públicos y otros espacios. El autor concluye que la Sentencia tuvo pocos efectos puesto que las instituciones se resistieron a cambiar sus conductas racistas y a cumplir con las disposiciones de la Corte.

“Como explica Gerald N. Rosenberg, los tribunales constitucionales afrontan bastantes obstáculos para ser efectivas productoras de reformas sociales significantes; están constreñidas por la naturaleza limitada de los derechos constitucionales y la incapacidad judicial para desarrollar políticas apropiadas para la implementación de los derechos conferidos a las minorías. Para Rosenberg aún así el dinamismo de las Cortes hace que la institución judicial sea más efectiva que cualquier otra institución gubernamental al impulsar reformas sociales. Además, la juridización de la vida política cada vez más permite que, paulatinamente, los derechos de grupos minoritarios hallen asidero en la vida social, por lo que es importante continuar reflexionando sobre la manera en que

pueden utilizarse las herramientas de interpretación judicial propuestas por las diferentes escuelas de interpretación judicial”³⁹

De otro lado, se encuentra la visión constructivista del derecho que ha criticado a los neorrealistas por centrarse únicamente en los impactos directos e inmediatos de los fallos del poder judicial. Su principal representante es Michael MacCann con su estudio sobre los impactos de las estrategias jurídicas de las feministas Estadounidenses por la equidad salarial concluyendo que “aunque, con frecuencia, las victorias judiciales no se traducen automáticamente en el cambio social deseado, pueden ayudar a redefinir los términos de las disputas entre grupos sociales, tanto en el corto como en el largo plazo”. Y pueden tener profundos efectos simbólicos al modificar la percepción del problema y de las alternativas de solución que tienen distintos actores sociales (los funcionarios públicos, las víctimas de la violación de derechos de que se trate, la opinión pública, etc.)

Todo esto implica que, incluso cuando los jueces fallan en contra de las pretensiones de quienes promueven un cambio social, el proceso judicial puede generar efectos transformadores al darle visibilidad al problema en los medios de comunicación, o crear lazos perdurables entre organizaciones activistas que pueden sobrevivir al fallo y derivar en acciones políticas colectivas a favor de la misma causa en escenarios distintos de las Cortes (por ejemplo, el Congreso, las calles, o las instancias internacionales de derechos humanos)”⁴⁰.

Con la iniciativa de agrupar las dos visiones y de superar el punto ciego identificado por Garavito y Rodríguez: la fase de implementación de las Sentencia, ellos proponen una metodología para analizar los tipos y efectos de las decisiones judiciales:

³⁹ **PULECIO Pulgarín Mauricio.** ¿Puede estar la ciencia jurídica más allá de la heterosexualidad? Revista VIA IURIS, núm. 10, enero-junio, 2011, pp. 115-131. Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá, Colombia. págs. 128-129

⁴⁰ **RODRÍGUEZ Garavito César y RODRÍGUEZ Franco Diana.** Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, (Colección Dejusticia). 2010 Bogotá. pág. 3-4

Cuadro 1. Tipos y ejemplos de efectos de las decisiones judiciales. Basado en RODRÍGUEZ Garavito César y RODRÍGUEZ Franco Diana.⁴¹

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

El eje horizontal, las Sentencias pueden tener efectos directos o indirectos. Los directos consisten en las conductas ordenadas por el fallo y afectan a los actores del caso (litigantes, beneficiarios o los destinatarios de las órdenes). Los indirectos son toda clase de consecuencias que, sin estar estipuladas en las órdenes judiciales, se derivan de la Sentencia y afectan no sólo a los actores del caso, sino a cualquier otro actor social.

El eje vertical del cuadro, las decisiones judiciales pueden generar efectos instrumentales o simbólicos. Los instrumentales implican cambios materiales en la conducta de individuos o grupos (programas de atención a la población desplazada, actuación de entidades internacionales como financiadoras o supervisoras del proceso de seguimiento, y la formación de organizaciones de desplazados para intervenir en ese proceso).

Los efectos simbólicos consisten en cambios en las ideas, las percepciones y los imaginarios sociales sobre el tema objeto del litigio. En términos sociológicos, implican cambios culturales o ideológicos.

⁴¹ **RODRÍGUEZ Garavito César y RODRÍGUEZ Franco Diana.** Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, (Colección Dejusticia). 2010 Bogotá. pág. 24

El cruce de las dos clasificaciones dan lugar, por tanto a cuatro tipos o categorías: i) efectos instrumentales directos (la expedición de una norma, el diseño de política o la ejecución de una obra pública ordenada por el juez); ii) efectos instrumentales indirectos (la entrada al debate de nuevos actores sociales —ONG, financiadores, entidades públicas— atraídos por las oportunidades de incidencia abiertas por la Sentencia); iii) efectos simbólicos directos (la modificación de la percepción pública del problema, cuando pasa a ser concebido en el lenguaje de derechos humanos utilizado por las Cortes); y iv) efectos simbólicos indirectos (la legitimación de la visión del problema social propuesta por los litigantes, o la transformación de la opinión pública sobre la gravedad o urgencia del problema).”⁴²

Es importante aclarar que un efecto puede ser al mismo tiempo material, simbólico directo e indirecto. Es decir que como en un plano cartesiano los efectos según como sean descritos, pueden ubicarse en medio de dos, tres o cuatro tipos de efecto. Así, sobre esta propuesta metodológica, los mismos autores identificaron que en la Sentencia T-025 se han producido seis tipos de efectos descritos a continuación:

1. “El *efecto de desbloqueo*: que es el impacto instrumental directo del fallo, en la medida en que afecta la estructura del aparato estatal que la Corte intenta desestancar con sus órdenes.
2. El *efecto coordinador* que ha tenido el fallo sobre la burocracia pública, relacionado con las fallas estructurales de las políticas que tienen que ver no sólo con las deficiencias de las instituciones relevantes, sino con la falta de coordinación entre ellas.

⁴² **RODRÍGUEZ Garavito César y RODRÍGUEZ Franco Diana.** Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, (Colección Dejusticia). 2010 Bogotá. pág. 25

3. El *efecto deliberativo* que se trata de un efecto directo del fallo —en cuanto surge del mecanismo de seguimiento diseñado explícitamente por la Corte para provocar este tipo de impacto—, que tiene dimensiones instrumentales (mecanismos concretos de políticas públicas) y simbólicas (ha alterado la comprensión del problema y las percepciones sobre el proceso de políticas públicas).
4. El *efecto de políticas públicas*, esto es, el impacto de la Sentencia en el diseño, la implementación y el seguimiento de planes de acción sobre el desplazamiento.
5. El *efecto social* del fallo, en términos de la evolución de la situación de los derechos de los desplazados. Este último efecto, tiene también una connotación simbólica por cuanto afecta la percepción de las propias víctimas del desplazamiento sobre su situación.
6. El *efecto creador*, porque la Corte contribuyó a enmarcar la situación de los desplazados —que antes era considerada un efecto colateral del conflicto armado— como un problema de violación de derechos humanos que requería una reacción inmediata.⁴³

Para los autores, el análisis metodológico de la Sentencia, dio como resultado la identificación de la importancia del trabajo de la Corte Constitucional en materia del fortalecimiento de la democracia y del ejercicio y goce de los derechos humanos a través de la generación de espacios de discusión de deliberación de todos los actores sociales, que pretendan dar mejores soluciones eficaces a problemas estructurales de la política pública.⁴⁴

⁴³ **RODRÍGUEZ Garavito César y RODRÍGUEZ Franco Diana.** Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, (Colección Dejusticia). 2010 Bogotá.

⁴⁴ Con el detallado estudio los autores llegan a concluir que:

- En “...los seis años posteriores a la sentencia (2004-2010), el caso había tenido un alto impacto en el desbloqueo del aparato estatal y en la ubicación del tema en el centro de las políticas públicas y el debate ciudadano.

Al hacer este resumen de los antecedentes teóricos, de la propuesta de análisis sobre la Sentencia T-025, en el siguiente capítulo vamos a resumir el contenido del *Auto 092 de 2008 relativo a la situación de las mujeres víctimas del desplazamiento*; y posteriormente, utilizar la metodología de análisis para ahondar en los efectos del Auto en la vida de las mujeres, en el movimiento feminista colombiano y especialmente en las participantes de la Mesa de Seguimiento a la disposiciones de la Corte.

-
- Que hubo un efecto parcial, en la democratización del tema, en la medida en que creó espacios de participación y control ciudadanos, pero no han sido igualmente eficaces en la inclusión de las víctimas del desarraigo.
 - Que otros efectos han sido más modestos:
 - a. En relación con el impacto del fallo sobre la coordinación de las entidades estatales encontramos que ha incidido en la mejoría de la cohesión entre las agencias gubernamentales del nivel nacional, pero ha tenido escasa eficacia en su intento de fortalecer la coherencia de las políticas del gobierno nacional y los gobiernos departamentales y municipales.
 - b. Igualmente, subsisten fallas elementales en la definición de responsabilidades y la comunicación interinstitucional.
 - c. El balance es mixto también en relación con el efecto de la sentencia sobre las políticas públicas. El caso ha sido fundamental para el diseño de políticas y el aumento del presupuesto dedicado a ellas, pero la implementación de estas políticas ha sido muy desigual y, en general, sigue siendo una asignatura pendiente.
 - Aunque se trata de un caso muy prolífico y dinámico cuya duración es extraordinariamente larga, hay que recordar que enfrenta un problema sociopolítico estructural y altamente complejo, cuyas raíces se hunden en la historia de un conflicto armado de cuatro décadas.
 - Comparada con la cronología del fenómeno del desplazamiento, la del caso T-025 es muy corta. Incluso con los mecanismos jurisprudenciales más sofisticados y rigurosos, seis años alcanzan apenas para despertar un proceso de políticas públicas que, en el largo plazo y acompañado de transformaciones políticas y económicas más profundas, puede llevar a la superación del desplazamiento forzado.
 - El futuro del caso suscita preguntas jurídicas y políticas muy interesantes. ¿Cuánto tiempo puede una corte activista como la colombiana sostener un proceso de seguimiento que tiene claros costos institucionales y políticos? ¿Cuándo se puede considerar que el caso ha cumplido su cometido y se puede levantar el estado de cosas inconstitucional?

Finalmente los autores formulan la siguiente hipótesis: las intervenciones judiciales en casos estructurales son exitosas en la medida en que se vuelvan innecesarias. En el caso que nos ocupa, este momento llegaría cuando la Corte Constitucional constate tal grado de avance de las políticas y la protección eficaz de los derechos de los desplazados, que pueda cesar su papel protagónico en el tema.

IV. EL AUTO 092 DE 2008. RELATIVO A LAS MUJERES EN CONDICIÓN DE DESPLAZAMIENTO. ANÁLISIS DE SUS EFECTOS.

Las mujeres constituyen el 54% de los desplazados internos y por su condición de género sufren un impacto desigual y particular en medio del conflicto. Sin embargo, esta distinción en la calificación jurídica sólo fue legalmente reconocida en el año 2008, cuando la Corte Constitucional de Colombia emitió el Auto 092.

En el capítulo anterior explicamos que la ejecución de las órdenes dictadas en la Sentencia T-025 comprenden un proceso donde la Corte ha emitido una serie de Autos para hacer el seguimiento de las obligaciones hechas a las entidades gubernamentales en virtud de dicha Sentencia, entre otros: la determinación del alcance de la crisis humanitaria, la construcción y adopción de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos y seguimiento de las órdenes de atender a la situación particular y específica de los grupos vulnerables especialmente protegidos por la Constitución.

La estrategia adoptada por la Corte para determinar el cumplimiento de sus peticiones iniciales, ha consistido en la creación de un diálogo entre los actores parte de la decisión. Con este fin, la Corte ha solicitado los informes de cualquier persona que desee presentar información relevante sobre la situación de los desplazados internos y en el avance de la reestructuración de las políticas públicas.

Del mismo modo, ha hecho un llamamiento público para participar en Audiencias. En estas, los y las desplazadas, las organizaciones no gubernamentales representativas, el gobierno y entidades nacionales e internacionales han presentado informes sobre la situación de los desplazados internos. Una de las primeras audiencias se centró en la situación de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.

En este sentido, el Auto 092 de 2008 es sin duda alguna, uno de los avances más importantes que ha tenido Colombia en materia de protección de los derechos de las mujeres. La importancia de este Auto se debe a varios factores.

Primero, la Corte hace una caracterización que contribuye a una visibilización sin precedentes del impacto desproporcionado del conflicto armado y del delito de desplazamiento forzado en las mujeres. Éste está fundamentado en la revisión de los estándares legales internacionales y nacionales de protección reforzada de las mujeres, en los estudios presentados por los organismos internacionales y en los realizados en la materia en el país que ponen de manifiesto las condiciones específicas de vulnerabilidad. A tales efectos, el Auto dice que dicha condición de vulnerabilidad no sólo debe ser abordada a través de políticas de atención, sino que además reitera la obligación que tiene el Estado colombiano de adoptar, a partir de la comprensión de del fenómeno, políticas de prevención con perspectiva de género.

Por todo ello el Tribunal ordena crear e implementar, en el marco de la política pública de atención integral a la población desplazada, trece programas que respondan de manera efectiva y diferencial a los riesgos que enfrentan las mujeres en el marco del conflicto armado, y a las facetas de género del desplazamiento forzado.

Segundo, el Auto 092 identifica y describe la gravedad de las situaciones de violencia sexual derivadas del conflicto armado, e indica la invisibilidad de esta práctica. Por ello la Corte Constitucional traslada a la Fiscalía General de la Nación 183 casos individuales. La caracterización que expone en el Auto pone al Estado frente a la necesidad de evaluar los mecanismos y políticas de las que éste dispone para prevenir, atender e investigar estos delitos.

Igualmente, y con base en una valoración real y jurídica sobre el análisis de las condiciones que generan la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas, la Corte establece dos presunciones constitucionales que impactan transversalmente la política pública de atención integral a la población desplazada. La primera presunción, es que las entidades que conforman el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada deben garantizar que la actuación de los funcionarios públicos se derive de la comprensión de dicha condición de vulnerabilidad de las mujeres y conduzca, por lo tanto, a una atención acorde con la protección reforzada de la cual ellas son sujetos.

Paralelamente, el alcance de la segunda presunción obliga al Estado colombiano a releer la asistencia humanitaria que se otorga a las víctimas del desplazamiento, incluyendo las facetas de género y la especial condición de vulnerabilidad que padecen las mujeres desplazadas, lo que significa la necesidad de un ajuste presupuestario y operativo de toda la política de atención a la población desplazada, la cual requiere de una estrategia de capacitación amplia y continuada a los servidores públicos.

Además, el Auto imparte órdenes individuales de protección para 600 mujeres desplazadas con miras a garantizar sus derechos. Sin embargo, como las víctimas son mucho más numerosas, el Auto 092 se constituye en el punto de partida para la acción estatal en materia de prevención y atención de la población desplazada con una perspectiva de género. Es un punto de inflexión, porque le da la oportunidad al Estado colombiano de diseñar políticas con criterios diferenciales que garanticen no sólo la atención efectiva, sino que integren necesariamente la perspectiva de la prevención en todos sus niveles de actuación⁴⁵.

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Auto 092 del 2008. Manuel José Cepeda Espinoza. Magistrado Ponente. Ver Constataciones generales. pág. 34

Hemos dicho que el Auto 092 de 2008 analiza el impacto de género que sufren las mujeres. Reconoce así que las mujeres son víctimas de determinados tipos de violaciones de derechos humanos y define que el gobierno había violado los derechos de las desplazadas por: “la inexistencia de adecuadas y suficientes políticas públicas específicas para responder a la repercusión dispar, aguda y diferenciada con relación a los aspectos de género del desplazamiento. Y que por lo tanto dichas omisiones hacían que Colombia no cumpliera con las obligaciones internacionales para proteger los derechos de las mujeres”⁴⁶.

Para rectificar tal incumplimiento, la Corte, ordenó: “i) la creación de 13 programas específicos para hacer frente a los fracasos de la política pública en la atención de la desaparición forzada (desplazamiento desde la perspectiva de las mujeres), con el fin de contrarrestar los riesgos de género de los conflictos armados y la dimensión de género del desplazamiento forzado; ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que se aplican a las mujeres desplazadas; Los dos supuestos son: a) la vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los componentes del sistema nacional de atención, así como de valoración integral de su situación por parte de las Autoridades competentes. b) la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular. iii) la adopción de comunicación al Fiscal General de Distrito de los muchos recuentos de delitos sexuales cometidos en el contexto del conflicto armado interno de Colombia”⁴⁷.

La Corte Constitucional, mediante la adopción de las voces de las mujeres, expuso que ellas merecen una protección especial, hizo visibles los roles de género y las injusticias que sólo les suceden a ellas. Este paso es relevante para la contribución al reconocimiento estatal de la realidad de las mujeres, así como

⁴⁶ **CORTE CONSTITUCIONALDE COLOMBIA**. Auto 092 del 2008. Manuel José Cepeda Espinoza. Magistrado Ponente. Ver Síntesis de la presente decisión. Ver Anexos 1. Resumen del Auto 092 de 2008.

⁴⁷ *Ibíd*em pág. 24.

para hacer un recordatorio de las obligaciones del Estado en la garantía de los derechos humanos de las mismas y para la inserción de una conciencia de género en los marcos institucionales.

Este reconocimiento tiene una dimensión simbólica importante para la comunidad de mujeres desplazadas y el movimiento de mujeres en Colombia. Gran parte del éxito de tal caracterización se encuentra en el proceso participativo realizado por el Tribunal.

La dimensión de género del Auto 092 se encuentra en que se limita a las mujeres y responde a las diferencias particulares que las afectan a ellas en los contextos de desplazamiento. El Auto contiene las voces de las mujeres desplazadas, traduce su realidad y necesidades en términos de derechos. Tal caracterización legal define las medidas correctivas a ser implementadas por las diferentes agencias del gobierno.

Este proceso participativo ha potenciado al movimiento social de mujeres y ha creado espacios de trabajo comunes para las organizaciones de las mismas. La decisión de la Corte y su posterior aplicación han establecido las bases para un escenario que intenta reducir la brecha legal que padecen las víctimas y concienciando a los ciudadanos de las herramientas necesarias para activar y participar en espacios políticos, pero sobre todo para reclamar y ejercer sus derechos.

3.1. Tipos de efectos del Auto 092 del 2008

A partir de la emisión del Auto se constituye *la Mesa Nacional de seguimiento al Auto 092 de 2008*, conformada con ocasión de la invitación hecha por la Corte Constitucional a: organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento forzado, organizaciones de mujeres y de derechos humanos, organismos internacionales e instituciones académicas, entre otras, para participar en el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en los Autos 092 y 237 de 2008; y en particular las referidas al diseño e implementación de los trece (13) programas, Dicha Mesa ha trabajado desde junio de 2008 en un proceso participativo orientado a:

- Aportar propuestas y lineamientos en el marco del proceso de diseño de los 13 programas
- Realizar el seguimiento al diseño e implementación de los programas en mencionados
- Hacer seguimiento del cumplimiento de las dos presunciones constitucionales⁴⁸.

Ente otros la Mesa ha contribuido significativamente en:

- La construcción participativa de los —Lineamientos para un Plan Integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, que fueron adoptados formalmente por la Corte Constitucional en el Auto 237 de 2008.
- La entrega de información y documentos de análisis sobre la valoración del nivel de incorporación de los lineamientos en las propuestas de programa presentados por el Gobierno Nacional ante la Corte Constitucional. Trabajando con un especial énfasis lo

⁴⁸ **MESA NACIONAL DE SEGUIMIENTO AL AUTO 092.** Balance de la implementación del programa de promoción de la participación de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada; en el marco de las órdenes proferidas por la honorable corte constitucional en el auto 092 de 2008 y siguientes. Marzo de 2011.

relativo a los delitos de violencia sexual de los que son víctimas las mujeres antes, durante y después del desplazamiento y a los programas de protección e inclusión de las mujeres líderes en el diseño y ejecución de los programas ordenados por la Corte.

- La realización de propuestas de políticas públicas para su protección y atención.
- La presentación de un informe de balance con el fin de brindar información sobre el avance en la superación del Estado de cosas inconstitucionales por parte del Gobierno Nacional, respecto al cumplimiento de las órdenes de los Autos 092 y 237 referentes a la política pública para mujeres en situación de desplazamiento, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

Sobre la base del Auto 092 y de los diversos informes de la Mesa de Seguimiento y de las organizaciones que la componen, procedemos a identificar los tipos de efectos producidos. En primer lugar, los tipos de efectos definidos por la propuesta descrita en el capítulo 2; Y en segundo lugar, pretendemos aportar nuevos efectos propuestos por esta investigación.

1. El *efecto de desbloqueo* (instrumental-directo): la publicación del Auto identifica la inexistencia de políticas adecuadas para las mujeres e insta al diseño de programas que tengan una perspectiva de género y que estén orientadas al cumplimiento de la legislación nacional e internacional de los DDHH y el DIH respecto de las mujeres incluida en la Constitución Política. Además ha fortalecido el mandato de los organismos internacionales que trabajan por los derechos de las mujeres como Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer UNIFEM, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA entre otros.

2. El *efecto coordinador* (Instrumental, directo-indirecto): el Auto focalizó y clarificó aún más las fallas estructurales de las políticas que tienen que ver no sólo con las deficiencias de las instituciones relevantes, sino con la falta de coordinación entre ellas. Demostrando que para el cumplimiento de las acciones establecidas por la Corte existen graves problemas de coordinación del nivel nacional, específicamente el Sistema Nacional de Atención a la Población desplazada; además de vacíos de información y presupuestarios referentes a las entidades territoriales, y las dificultades de coordinación entre el nivel nacional y las entidades territoriales.

De tal manera que, en aquellos territorios más afectados por el conflicto persiste la situación grave de la que son víctimas las mujeres desplazadas y en especial sus líderes.

Con las dos presunciones el Tribunal estableció claramente la necesidad de releer todos los procesos de prevención y atención a las víctimas del desplazamiento desde un enfoque diferencial y aclaró que era muy importante que los funcionarios públicos comprendieran claramente los impactos de manera específica y diferenciada según el género, raza y edad

3. El *efecto deliberativo* (Instrumental-simbólico y directo): se materializa en la obligatoriedad de la creación de los 13 programas, la comunicación a la Fiscalía General sobre la violencia sexual, la adopción de ordenes individuales para 600 mujeres y la creación de indicadores de goce efectivo de los derechos de las mujeres con los cuales se va midiendo el alcance y cumplimiento de las órdenes impartidas. También el Auto abre espacios directos de diálogo con la Corte a través de la conformación de la Mesa Nacional de Seguimiento, las de Audiencias públicas y las creaciones de comités territoriales de mujeres para la discusión e integración sobre medidas de: 1) protección y prevención, 2) atención

humanitaria de emergencia, 3) estabilización socioeconómica, y 4) fortalecimiento del proceso organizativo de las mujeres desplazadas.

4. El *efecto de políticas públicas*, (Instrumental directo-indirecto): se evidencia con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales en el diseño, la implementación y el seguimiento de documento: *Lineamientos para un Plan Integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas*. El cual luego fue de obligatorio cumplimiento por las entidades gubernamentales de acuerdo con lo establecido en el Auto 237 del 2008, que sirvió como base para la posterior adaptación y desarrollo de políticas públicas para mujeres desplazadas.

Ambos Autos han supuesto un importante desarrollo de políticas públicas con enfoque diferencial, sin embargo al igual que ocurre con la Sentencia T-025, supone desarrollos dispares a nivel temático (educación, salud sexual y reproductiva, acceso a tierras) y a nivel territorial.

5. El *efecto social* (Instrumental-simbólico y directo): porque el Auto dio legitimidad al discurso de las organizaciones de mujeres desplazadas, fortaleció en movimiento social feminista y transformó afirmativamente las demandas que desde hace años venían realizando a las entidades gubernamentales. Al mismo tiempo, evidenció la necesidad de incluir una mirada diferencial sobre los efectos de la guerra en las mujeres, sus necesidades y en muchos casos la doble victimización a la que se veían expuestas frente al sistema patriarcal dominante en las entidades públicas. Por tanto el Auto ha contribuido a modificar la percepción de las propias víctimas del desplazamiento sobre su situación. No obstante, es complejo medir cuantitativamente este efecto.

6. El *efecto creador* (indirecto, instrumental-simbólico): porque contribuyó de manera muy significativa a hacer visible la situación de las mujeres desplazadas, a recordar el marco normativo internacional y nacional de los derechos humanos de las mujeres; de igual manera ayudó a que dejara de ser un tema “transversal” que tenía pocas acciones concretas y prácticas para desarrollar políticas públicas específicas.

Es decir, que con la publicación del Auto, el Tribunal intervino en un terreno donde los actores y las instituciones manejaban un discurso que estaba fijado de antemano, “mal fijado”, por lo que el fallo judicial contribuyó significativamente a redefinirlos, determinando el marco del debate y de las políticas públicas desde una perspectiva jurídica que lo convierte en un asunto de derechos y en un problema de la necesidad de incluir un enfoque diferencial de género.

Con el ánimo de contribuir a la identificación de los efectos ocasionados a través de la emisión del Auto 092, de los posteriores relativos al cumplimiento de las órdenes de la Cortes, así como los documentos e informes de seguimiento e implementación, hemos considerado que es posible establecer otros efectos, a saber:

7. El *efecto formador* (directo, instrumental-simbólico): puesto que en la caracterización de los riesgos específicos que sufren las mujeres por su condición de género, se evidenció que los funcionarios públicos revictimizaban a las mujeres al no tener una formación específica en materia de género, lo cual aumentaba el desconocimiento de las violaciones de los derechos humanos de las mujeres, la impunidad y el progreso en la realización de estrategias de prevención y atención. Con los desarrollos posteriores las instituciones han tenido que reorientar sus planes de actuación, formar en temas de género a sus funcionarios, e incluir mujeres en el diseño de sus propuestas.

De igual manera, se introdujo como uno de los elementos fundamentales de trabajo de los organismos de cooperación en el diseño de proyectos de formación y asesoramiento en género a las entidades responsables de la atención de las mujeres desplazadas y al fortalecimiento de los escenarios de dialogo y participación de las mujeres lideres y de las organizaciones que representan.

8. El *efecto Accountability o de rendición de cuentas* (directo-indirecto e instrumental): desde su emisión el Auto previó el establecimiento de mecanismos de seguimiento y cumplimiento a las órdenes emitidas, que poco a poco han ido especializándose, principalmente a partir de la construcción de indicadores de goce efectivo de derechos. De otra parte, la invitación de la Corte a otros actores como las organizaciones internacionales, ONG, organizaciones sociales de mujeres entre otros para constituir la Mesa Nacional de Seguimiento es un escenario activo de diálogo con el Tribunal y con las entidades públicas responsables del desarrollo y ejecución de los programas, el seguimiento al acceso a la justicia, sobre todo en materia de violencia sexual y en definitiva a trabajar por que sean reconocidos y valorados sus aportes en estos y otros temas que contribuyan a la superación del desplazamiento forzado y a la restitución de los derechos de las mujeres víctimas de este delito.

9. El *efecto dignificador* (indirecto e instrumental-simbólico): porque el Auto reconoció la situación de las mujeres desplazadas, evidenció que debían ser sujetos de especial protección, y que lejos de que esta situación hubiera sido tenido en cuenta por las entidades públicas, las mismas habían sido también responsables de las problemáticas femeninas.

El Tribunal, al realizar como una de sus primeras audiencias públicas la relativa al tema de las mujeres en la guerra, recogió las voces de las victimas féminas, las otorgó un papel importante, puso en valor sus

testimonios, sus experiencias y sus saberes con lo que facilitó el dialogo entre ellas y las instituciones gubernamentales como estrategia para desbloquear los procesos de políticas públicas de los que depende la realización de los derechos constitucionales.

El análisis revela que los procesos de seguimiento e implementación de fallos que incluyen oportunidades de participación y de deliberación pública para los actores pertinentes tienen el potencial de profundizar la democracia y generar soluciones eficaces a problemas estructurales de política pública.

El Auto ayuda a promover la igual consideración y respecto de las personas y de este modo potencia la autoestima de las mujeres víctimas como sujetos de derechos, pero también como ciudadanas, con lo cual con este doble reconocimiento la Corte establece las condiciones en las que deben ser atendidas por el Estado y potencia los escenarios en donde pueden participar activamente.

10. El *efecto empoderador* (indirecto e instrumental-simbólico): de manera muy significativa con la emisión de órdenes individuales de protección concreta para 600 mujeres desplazadas, que en la gran mayoría de los casos eran parte de organizaciones sociales tales como: la Liga de Mujeres Desplazadas, o la Ruta Pacífica de Mujeres, ubicadas en territorios fuertemente afectados por la guerra, la violencia política, la desigualdad socioeconómica y una estructura patriarcal dominante de las instituciones estatales. Las potenció a ellas como sujetos de derechos, dio reconocimiento a su lucha, su vida y sus liderazgos, y contribuyó a su empoderamiento individual y al fortalecimiento de sus procesos organizativos. Muchas de estas mujeres son las que actualmente continúan trabajando a nivel territorial para lograr que las disposiciones de la Corte,

y el desarrollo de los programas de política pública, se materialicen en los ámbitos distritales y municipales.

Los efectos expuestos anteriormente describen la relevancia que el Auto 092 y sus desarrollos posteriores, han tenido puesto que la actuación que tiene la Corte Constitucional Colombiana, como entidad garante del respeto y ejercicio de los derechos, fue la instancia adecuada para ayudar a la realización de los derechos constitucionales de las mujeres.

El procedimiento de intervención judicial Iniciado con la Sentencia T-025 y en este caso, del Auto 092 tiene relevancia porque ayudó a que las políticas de atención a la población desplazada fueran entendidas con enfoque de derechos; es decir incluyó en sus dimensiones: la progresividad de los derechos, la protección integral, garantía e inclusión de principios amplios y generales que desarrollen los derechos humanos.

Es evidente que a pesar de los mismos el desarrollo de las ordenes emitidas por la Corte es limitado y lento, pues depende de la voluntad política de los gobiernos nacionales y territoriales, de la capacidad y decisión del Estado para destinar los recursos económicos necesarios y sobre todo para mantener el entusiasmo o esfuerzo inicial con el paso del tiempo respecto de la inclusión del enfoque de género en los planes y políticas territoriales.

Creemos que es necesario recordar que Colombia tiene un problema sociopolítico estructural y complejo, cuyas raíces se encuentran en la historia de un conflicto armado de más cuarenta años, dentro del cual se enmarca el delito del desplazamiento, por lo que para el caso de la Sentencia T-025 del 2004 y del Auto 092 del 2008 su vigencia y la de sus mecanismos es muy corta; de Ocho años para la primera y cuatro para el segundo son pocos años y apenas dan las herramientas para dar inicio a un proceso de políticas públicas que, en el largo plazo y acompañado de transformaciones políticas y económicas profundas, puede llevar a la superación del desplazamiento forzado.

No obstante, el fortalecimiento de la sociedad civil que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es un paso decisivo en el establecimiento de un terreno propicio para la construcción de una paz duradera y de la convivencia pacífica entre los colombianos. El análisis de la constitucionalización de la vida cotidiana en Colombia nos enseña que la perspectiva constitutiva de la relación entre derecho y cambio social permite superar el pesimismo que se desprende de una visión meramente instrumental de esa relación en punto a la posibilidad de las reformas y la jurisprudencia constitucionales de producir transformaciones sociales positivas y duraderas y ello nos permita recuperar la fe en las constituciones como instrumentos poderosos de progreso social.⁴⁹

Así que la intervención de la Corte debe ser observada a lo largo de un periodo de tiempo para establecer los verdaderos alcances de la intervención judicial y determinar cuál ha sido el comportamiento de la estructura estatal, los movimientos sociales, los organismos internacionales, la opinión pública y las víctimas en la concreción de estrategias para el ejercicio de los derechos.

⁴⁹ **RESTREPO Esteban.** Reforma Constitucional y Progreso Social: La “Constitucionalización de la Vida Cotidiana” en Colombia Yale Law School SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers at Yale Law School Legal Scholarship Repository. Papers by an authorized administrator of Yale Law School Legal Scholarship Repository. 2002

V. CONCLUSIONES

“El reconocimiento de los derechos sociales como derechos plenos, no se alcanzará hasta superar las barreras que impiden su adecuada justiciabilidad, entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o Tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que se deriven del derecho”⁵⁰

El análisis de la Sentencia T-025 y del Auto 092 nos permite evidenciar que el activismo judicial a favor de los derechos, ha propiciado el fortalecimiento de los colectivos sociales con ocasión del ejercicio de acciones constitucionales y del desarrollo de estrategias de litigio y estrategias de exigibilidad, con miras a asegurar la efectiva realización de los derechos; que involucran en esta dinámica a los procesos organizativos y a los movimientos sociales con un papel activo para lograr la justicia constitucional en una perspectiva holística de más largo aliento.⁵¹

Con relación a la política pública de desplazamiento en Colombia, la Corte tanto en la Sentencia T-025 como en el Auto 092, demostró los fallos en la estructura estatal, haciendo visible que más allá de ser un lineamiento estratégico de Estado o un gobierno para resolver el problema del desplazamiento, existía “un campo de fuerzas, intereses y posiciones de agentes e instituciones que terminan delineando un consenso acerca de quién es y quién no es desplazado, quién entra y quién no en el sistema de información nacional, qué tipo de atención debe recibir y hasta cuándo, cómo deben organizarse los sistemas de atención nacional y locales, cómo debe ser comprendida y operada esa atención, qué significa para las instituciones - y que traduce para los usuarios - la integralidad, la reparación, la restitución o el restablecimiento de derechos, cómo deben entenderse la ayuda de emergencia, la estabilización socioeconómica y qué

⁵⁰ **COURTIS Cristian y ABRAMOVICH Víctor.** Apuntes Sobre La Exigibilidad Judicial De Los Derechos Sociales. En Teoría y crítica del derecho constitucional. Buenos Aires. 2008. pág. 45

⁵¹ **GALVIS Castro Felipe Alejandro.** Activismo judicial y emancipación social: notas a partir de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia y Argentina. pág. 12.

tipo de ayudas u orientación sobre programas y servicios debe recibir la población usuaria.

Además, la Corte Constitucional, en materia de atención al desplazamiento, evidenció que había una política pública sobredimensionada, cimentada en esfuerzos fragmentarios de cada gobierno, con visiones marginales del asunto, con constantes diagnósticos oficiales de lo que hay y de lo que falta, pero casi siempre con subregistros a todo nivel. Revelando a su vez, la existencia de una sobreproducción de discursos legales para afrontar demandas sociales sin ninguna eficacia real en la obtención de las mismas.”⁵²

La jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de desplazamiento forzado se han infiltrado en la vida cotidiana de los colombianos produciendo transformaciones silenciosas y sutiles, que han cimentado procesos de autonomía social y de movilización colectiva que, a medio y largo plazo, pueden impulsar las transformaciones sociales y políticas en todos los niveles territoriales.

El ejercicio de la Corte ha proporcionado un desglose de un problema social profundo, que se traduce en responsabilidades y derechos. Tal enfoque ha creado expectativas sociales respecto del ejercicio de sus derechos y el acceso a programas que mejoren sustancialmente la calidad de vida de los y las desplazadas forzadas, expectativas que de no cumplirse, el resultado final se traducirá en una disminución de la legitimidad de la Corte Constitucional Colombiana y en general de la democracia y el Estado social de derecho perpetuando el Estado de cosas inconstitucional.

De manera muy clara el Auto contribuyó significativamente a incorporar la perspectiva de género a las propuestas y estrategias de atención para las mujeres desplazadas visibilizando las necesidades e intereses de las mujeres e indicando que la política pública debía responder a los mismos. Esto supone que debe

⁵² **JARAMILLO Marín Jefferson** La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.6: 309-338, enero-junio 2007. pág. 23

hacerse desde una visión ampliada que atienda las diferentes formas en que las mujeres son desiguales, desaventajadas, oprimidas y explotadas antes, durante y después del desplazamiento.

El Auto adopta un lenguaje de acciones afirmativas para las mujeres y sustenta esta decisión con varios argumentos y ejemplos demostrando el impacto desproporcionado del desplazamiento sobre ellas. En ese sentido, la implementación institucional de esta jurisprudencia debe obligatoriamente responder con acciones estatales concretas, para esto se ha demostrado que es muy útil e importante el análisis de las prácticas cotidianas de las mujeres, teniendo en cuenta simultáneamente discriminaciones de género, raza y desplazamiento, pues son estas realidades las que pueden generar o aumentar las desigualdades sociales⁵³.

Aún hoy, cuatro años más tarde, sigue siendo un reto para la Corte, para el Gobierno y para las organizaciones sociales pensar acciones que transformen también las estigmatizaciones y las prácticas cotidianas de discriminación, y lograr como lo ordena el Auto, la formulación de una política pública que sea comprehensiva, inclusiva, equitativa y reconocedora de la diversidad.

La importancia de la participación política de las mujeres en espacios como las Audiencias públicas o la Mesa de Seguimiento son claves de la agenda de la buena gobernabilidad, porque también en estos espacios que se construye la voz de las mujeres, se identifican y articulan sus intereses, adquieren capacidades y discursos para su accionar ciudadano.

Los efectos descritos en el tercer capítulo, particularmente los relativos al los efectos formador, de rendición de cuentas, dignificador y empoderador nos han dado información sobre lo que ha significado y el alcance de la estrategia

⁵³ **MEERTENS Donny**. Discriminación racial, desplazamiento y género en las sentencias de la Corte Constitucional. El racismo cotidiano en el banquillo 2008. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Pago 100

judicial, de la tarea de las mujeres y sus organizaciones y de los funcionarios públicos en materia del reconocimientos de los derechos de las mujeres.

Creemos que el análisis propuesto para diferenciar lo actores involucrados, sus papeles, describir sus estrategias y en general presentar la actuación de la Corte Constitucional a partir de la Sentencia T-25 de una manera más amplia, entendida como una acción judicial que es además una acción política institucional y acción política ciudadana; que para el caso del Auto 092 es un escenario para hacer visibles las afectaciones de que sufren las mujeres en la guerra; pero también de su papel como constructoras de paz y desarrollo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- **ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ACNUR.** Reseña de la Sentencia T-025. Web <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/desplazamiento-interno-en-colombia/>
- **ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ACNUR - Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer de Colombia** (2010). Directriz de atención integral a población desplazada con enfoque diferencial de género
- **ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS ACNUR.** Guía práctica para directivos del ACNUR: 10 medidas mínimas para prevenir y responder a la VSG.
- **ARANGO Rivadeneira Rodolfo.** La protección judicial de los desplazados: La Experiencia Colombiana. Editorial Siglo del Hombre. Bogotá. 2009.
- **BELTRAN Elena, MAQUIEIRIA Virgina, ALVAREZ Silvina y SANCHEZ Cristina.** Feminismos. Debates Teóricos Contemporáneos. Ciencias Sociales. Alianza Editorial. Madrid. 2008
- **COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS CIDH.** Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, OEA/SER.L/V/II.98, doc. 17, 13 de octubre de 1998.
- **CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA,** Sentencia T-025 de 2004.
- **CORTE CONSTITUCIONALDE COLOMBIA.** Auto 092 del 2008. Manuel José Cepeda Espinoza. Magistrado Ponente. Ver Constataciones generales.
- **COURTIS Cristian y ABRAMOVICH Víctor.** Apuntes sobre la Exigibilidad Judicial de los Derechos Sociales. En Teoría y crítica del derecho constitucional. Buenos Aires. 2008.

- **DICCIONARIO JURÍDICO LEXJURIDICA**
<http://www.lexjuridica.com/diccionario/a.htm>
- **GALVIS Castro Felipe Alejandro.** Activismo judicial y emancipación social: notas a partir de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales en Colombia y Argentina.
- **GARCÍA Belaunde Domingo,** Ejecutabilidad de las Sentencias constitucionales, en: Memorias II encuentro de derecho procesal constitucional iberoamericano y seminario de justicia constitucional, San José de Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004, CD-ROM.
- **GARRORENA Morales Ángel,** En: Palomino Manchego, José. La Sentencia constitucional en las acciones de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional del Perú, en: Memorias II encuentro de derecho procesal constitucional iberoamericano y seminario de justicia constitucional, San José de Costa Rica, 8 y 9 de julio de 2004, CD-ROM.
- **GUERRERO Patricia.** Observatorio de Género y Derechos Humanos. En <http://www.observatoriongenero.org/magazine/seccion.asp?id=116>.
- **JARAMILLO Marín Jefferson** La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Tabula Rasa. Bogotá - Colombia, No.6: 309-338, enero-junio 2007.
- **LEY 387 DE 1997.** (Julio 18). Diario Oficial No. 43.091, de 24 de julio 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. 1997.
- **MEERTENS Donny.** Discriminación racial, desplazamiento y género en las Sentencias de la Corte Constitucional. El racismo cotidiano en el banquillo. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2008.
- **MESA NACIONAL DE SEGUIMIENTO AL AUTO 092.** Balance de la implementación del programa de promoción de la participación

de la mujer desplazada y de prevención de la violencia sociopolítica contra las mujeres líderes de población desplazada; en el marco de las órdenes proferidas por la honorable corte constitucional en el Auto 092 de 2008 y siguientes. Marzo de 2011.

- **OLANO García Hernán Alejandro.** Tipología De Nuestras Sentencias Constitucionales. 18 de agosto del 2004. Bogotá.
- **PULECIO Pulgarín Mauricio.** ¿Puede estar la ciencia jurídica más allá de la heterosexualidad? Revista VIA IURIS, núm. 10, enero-junio, 2011, pp. 115-131. Fundación Universitaria Los Libertadores. Bogotá, Colombia.
- **RESTREPO Esteban.** Reforma Constitucional y Progreso Social: La Constitucionalización de la Vida Cotidiana en Colombia Yale Law School SELA (Seminario en Latinoamérica de Teoría Constitucional y Política) Papers at Yale Law School Legal Scholarship Repository. 2002
- **RODRÍGUEZ Garavito César y RODRÍGUEZ Franco Diana.** Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, (Colección Dejusticia). 2010 Bogotá.
- **RODRÍGUEZ Garavito César, BERRÍO Julián y ORDUZ Natalia.** Políticas públicas y desplazamiento afrocolombiano: análisis del cumplimiento del Auto 005 de la Corte Consitucional. Bogotá: Observatorio de Discriminación Racial. Bogotá. 2010.
- **RODRÍGUEZ Garavito César, ORDUZ Natalia, ARIAS Felipe, BOADA Sebastián y RUBIANO Sebastián.** El desplazamiento indígena: análisis del cumplimiento del Auto 004 de la Corte Consitucional. Bogotá: Programa de Justicia Global y Derechos Humanos de la Universidad de los Andes. Bogotá. 2010.
- **SÁNCHEZ Olga Amparo.** Las violencias contra las mujeres en una sociedad en guerra. Bogotá, Colombia. Junio de 2008.

- **UPRIMNY Rodrigo y GARCÍA Villegas Mauricio.** Corte Constitucional y emancipación social en Colombia. En Boaventura Santos y Mauricio García (eds.). Emancipación social y violencia en Colombia. Editorial Norma.
- **WEST Robin.** Género y teoría del derecho. Instituto Pensar. Ediciones Uniandes. Siglo del Hombre Editores. Bogotá. 2000.

VII. ANEXOS

Anexo 1. Resumen del Auto 092 de 2008

La Corte Constitucional Colombiana con la publicación del Auto 092 de 2008 “Ha identificado diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. Posteriormente afirma que:

“Luego de valorar jurídicamente estos diez riesgos desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordena que el Gobierno Nacional adopte e implemente un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, programa que ha de ser diseñado e iniciar su ejecución en un término breve en atención a la gravedad del asunto – a saber, tres meses a partir de la comunicación de la presente providencia”

La Corte Constitucional adopta medidas comprehensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas por el conflicto armado en el país y la prevención del impacto de género desproporcionado del conflicto armado y del desplazamiento forzado; tales medidas consisten, en síntesis, en (i) órdenes de creación de trece (13) programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera tal que se contrarresten efectivamente los riesgos de género en el conflicto armado y las facetas de género del desplazamiento forzado, (ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas, (iii) la adopción de órdenes individuales de protección concreta para seiscientas (600) mujeres desplazadas en el país, y (iv) la comunicación al Fiscal General de la Nación de numerosos relatos de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano.

El presupuesto fáctico de esta decisión es el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas. El presupuesto jurídico de esta providencia es el carácter de sujetos de protección constitucional reforzada que tienen las mujeres desplazadas por mandato de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

El análisis y la valoración fácticos y jurídicos realizados por la Corte Constitucional se llevaron a cabo en dos ámbitos principales: (1) el campo de la prevención del impacto desproporcionado del desplazamiento forzado sobre las mujeres, y (2) el campo de la atención a las mujeres que son víctimas del desplazamiento forzado y la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

En el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional ha identificado diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. Estos riesgos son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales - voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento

público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. Luego de valorar jurídicamente estos diez riesgos desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordena en el presente Auto que el Gobierno Nacional adopte e implemente un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, programa que ha de ser diseñado e iniciar su ejecución en un término breve en atención a la gravedad del asunto – a saber, tres meses a partir de la comunicación de la presente providencia.

De igual forma, en el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso y al identificar los riesgos de género en el conflicto armado colombiano, la Corte hace hincapié en el riesgo de violencia sexual, constatando la gravedad y generalización de la situación de que se ha puesto de presente por diversas vías procesales ante esta Corporación en este sentido, mediante informaciones reiteradas, coherentes y consistentes presentadas por las víctimas o por organizaciones que promueven sus derechos; y explica que los relatos de episodios de violencia sexual contra mujeres sobre los que ha sido alertada incluyen, según informaciones fácticas detalladas que se reseñan en el acápite correspondiente, (a) actos de violencia sexual perpetrados como parte integrante de operaciones violentas de mayor envergadura -tales como masacres, tomas, pillajes y destrucciones de poblados-, cometidos contra las mujeres, jóvenes, niñas y adultas de la localidad afectada, por parte de los integrantes de grupos armados al margen de la ley; (b) actos deliberados de violencia sexual cometidos ya no en el marco de acciones violentas de mayor alcance, sino individual y premeditadamente por los miembros de todos los grupos armados que toman parte en el conflicto, que en sí mismos forman parte (i) de estrategias bélicas enfocadas en el amedrentamiento de la población, (ii) de retaliación contra los auxiliares reales o presuntos del bando

enemigo a través del ejercicio de la violencia contra las mujeres de sus familias o comunidades, (iii) de retaliación contra las mujeres acusadas de ser colaboradoras o informantes de alguno de los grupos armados enfrentados, (iv) de avance en el control territorial y de recursos, (v) de coacción para diversos propósitos en el marco de las estrategias de avance de los grupos armados, (vi) de obtención de información mediante el secuestro y sometimiento sexual de las víctimas, o (vii) de simple ferocidad; (c) la violencia sexual contra mujeres señaladas de tener relaciones familiares o afectivas (reales o presuntas) con un miembro o colaborador de alguno de los actores armados legales e ilegales, por parte de sus bandos enemigos, en tanto forma de retaliación y de amedrentamiento de sus comunidades; (d) la violencia sexual contra las mujeres, jóvenes y niñas que son reclutadas por los grupos armados al margen de la ley, violencia sexual que incluye en forma reiterada y sistemática: (i) la violación, (ii) la planificación reproductiva forzada, (iii) la esclavización y explotación sexuales, (iv) la prostitución forzada, (v) el abuso sexual, (vi) la esclavización sexual por parte de los jefes o comandantes, (vii) el embarazo forzado, (viii) el aborto forzado y (ix) el contagio de infecciones de transmisión sexual; (e) el sometimiento de las mujeres, jóvenes y niñas civiles a violaciones, abusos y acosos sexuales individuales o colectivos por parte de los miembros de los grupos armados que operan en su región con el propósito de obtener éstos su propio placer sexual; (f) actos de violencia sexual contra las mujeres civiles que quebrantan con su comportamiento público o privado los códigos sociales de conducta impuestos de facto por los grupos armados al margen de la ley en amplias extensiones del territorio nacional; (g) actos de violencia sexual contra mujeres que forman parte de organizaciones sociales, comunitarias o políticas o que se desempeñan como líderes o promotoras de derechos humanos, o contra mujeres miembros de sus familias, en tanto forma de retaliación, represión y silenciamiento de sus actividades por parte de los actores armados; (h) casos de prostitución forzada y esclavización sexual de mujeres civiles, perpetrados por miembros de los grupos armados al margen de la ley; o (i) amenazas de cometer los actos anteriormente enlistados, o atrocidades semejantes.

Las conductas sobre las cuales se han presentado informaciones detalladas a la Corte que se reseñan en el acápite correspondiente, incluirían, de ser ciertos los hechos, dentro de todas las anteriores categorías: violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual, prostitución

forzada, esclavización sexual, desnudez pública forzada, humillación sexual individual y colectiva, sometimiento a violencia sexual como medio para obtener información, o amenazas de violencia sexual, así como el sometimiento de las víctimas a prácticas crueles, inhumanas y degradantes tales como bailes, desfiles, entretenimientos o acompañamientos forzados para complacer a los miembros de los grupos armados, y actos de sevicia cometidos públicamente contra sus cuerpos o cadáveres, a lo largo de todo el país y contra cientos de mujeres, jóvenes, niñas y adultas mayores pertenecientes a la población civil. Algunos de estos crímenes se han cometido en forma aislada, otros con distintos grados de frecuencia, asunto que compete determinar a las Autoridades competentes para realizar las investigaciones penales de rigor.

La Corte Constitucional no es competente para verificar fácticamente ni valorar jurídicamente desde la perspectiva penal la ocurrencia de estos crímenes. Sin embargo, al constatar -en virtud de informaciones reiteradas y consistentes que ha recibido- que se trata de un fenómeno cuyas dimensiones no se han valorado en su plena extensión hasta el momento, la Corte comunicará las denuncias de cientos de casos de crímenes sexuales recientes al Fiscal General de la Nación, para lo de su competencia, y solicitará a la Procuraduría General de la Nación que supervigile el avance de las investigaciones y procesos penales a los que haya lugar.

Advierte que el traslado a la Fiscalía y la comunicación a la Procuraduría obedecen a la necesidad de que los órganos competentes establezcan si se cometieron las conductas de las que se ha informado a la Corte, y cuáles fueron sus autores o partícipes. Al hacer dicho traslado, la Corte no está concluyendo que la Fiscalía no haya adelantado funciones de investigación para superar la impunidad. Además, tales investigaciones pueden haberse desarrollado en el marco de procesos relativos a otros actores violentos, como organizaciones de narcotraficantes, bandas urbanas o rurales de delincuentes y otras manifestaciones de criminal organizada. Por otra parte, la Corte no se refiere al lapso posterior a la desmovilización de grupos armados ilegales, ni a la incidencia que ello pueda tener. Es de esperar que si dicha desmovilización culmina plenamente, ello contribuya a prevenir la realización futura de estos actos.

En el ámbito de la atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y de la protección de sus derechos, la Corte Constitucional ha identificado dieciocho (18)

facetas de género del desplazamiento forzado, es decir, aspectos del desplazamiento que impactan de manera diferencial, específica y agudizada a las mujeres, por causa de su condición femenina en el marco del conflicto armado colombiano. Estas dieciocho facetas de género del desplazamiento incluyen tanto (1) patrones de violencia y discriminación de género de índole estructural en la sociedad colombiana, preexistentes al desplazamiento pero que se ven potenciados y degenerados por el mismo, impactando en forma más aguda a las mujeres desplazadas, como (2) problemas específicos de las mujeres desplazadas, producto de la conjunción de los factores de vulnerabilidad que soportan, y que no afectan ni a las mujeres no desplazadas, ni a los hombres desplazados. En la categoría (1) se cuentan los riesgos acentuados de las mujeres desplazadas de ser víctimas de patrones estructurales de violencia y discriminación de género tales como (i) la violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual; (ii) la violencia intrafamiliar y la violencia comunitaria por motivos de género; (iii) el desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos a todo nivel, con particular gravedad en el caso de las niñas y adolescentes pero también de las mujeres gestantes y lactantes; (iv) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, mujeres con problemas de salud, mujeres con discapacidad o adultas mayores; (v) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (vi) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (vii) la explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica; (viii) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (ix) los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas; (x) la violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos; (xi) la discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación; y (xii) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctimas del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición. La categoría (2) incluye (xiii) los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas, que se han visto gravemente insatisfechos; (xiv)

problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización; (xv) problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada; (xvi) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; (xvii) el enfoque a menudo “familista” del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia; y (xviii) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla. Luego de valorar constitucionalmente cada una de estas facetas de género y explicar su incidencia sobre el disfrute de los derechos fundamentales de las mujeres afectadas, la Corte imparte las medidas de protección a las que necesariamente debe haber lugar, consistentes en ordenar la creación de doce programas específicos por parte del Gobierno Nacional orientados a resolver estas facetas de género del desplazamiento forzado, dentro de un término breve dada la gravísima magnitud de la situación – a saber, tres (3) meses después de la comunicación de la presente providencia.

Finalmente, en respuesta a la situación concreta y particular de seiscientas (600) mujeres desplazadas por la violencia en diversos lugares del país que ha sido puesta de presente por diversas vías ante esta Corporación, la Corte Constitucional impartirá las correspondientes órdenes individuales de protección para cada uno de sus casos específicos, y ordenará que, además de recibir la atención general a la que tiene derecho cualquier persona desplazada, sean vinculadas a los programas relevantes que se habrán de crear en respuesta a las facetas de género del desplazamiento interno, que resulten pertinentes para su situación personal y familiar.

Dada la magnitud de las violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas que han sido demostradas ante la Corte Constitucional y el carácter estructural de los problemas que han de resolverse, la Sala instará en esta providencia al mayor nivel posible de participación por parte de las organizaciones nacionales e internacionales que promueven los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia en el país, en el proceso de diseño e implementación de los trece programas que se ordena establecer mediante el presente Auto, y en el seguimiento individual de la

situación de cada una de las seiscientas beneficiarias de las órdenes concretas de protección que más adelante se impartirán”.

El panorama descrito anteriormente refuerza el sentido y el valor que tiene el desarrollo de estrategias como la Agenda de Justicia de Género, porque son una manera de hacer visible, con un enfoque diferencial de géneros y razas los efectos del conflicto armado en las mujeres, pero sobretodo, al adelantar un trabajo científico y de sistematización con los testimonios se posibilita: de una parte la entrega de información con la cual se sientan bases para revisar y modificar la ley a través de una agenda de gestión e incidencia. Y de otra, se facilita el camino de los funcionarios públicos encargados de investigar los delitos de los que son víctimas las mujeres.

La Corte Constitucional ha dicho que deben diseñarse e implementarse, con el acompañamiento de organizaciones sociales nacionales e internacionales³, 13 programas específicos a saber:

1. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
2. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
3. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
4. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
5. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
6. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
7. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
8. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.

9. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
10. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada.
11. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
12. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
13. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección para las Mujeres Desplazadas.

Además, la Corte requirió sobre los programas: la racionalidad, la especificidad, la definición de objetivos a corto, mediano y largo plazo, un cronograma acelerado de la aplicación, la cobertura suficiente material, disponible y un presupuestarios suficientes, garantía de continuidad, la adopción de indicadores de resultados mensurables; diseño y implementación de mecanismos de coordinación institucional, el diseño e implementación de mecanismos de monitoreo y evaluación, así como los mecanismos de corrección oportuna, el diseño y la implementación de los mecanismos de respuesta a solicitudes puntuales, diseño e implementación de mecanismos para la divulgación periódica de información, la armonización de las políticas públicas para que funcione como un instrumento; apropiación nacional de los fondos, la armonía con otros procesos como la desmovilización de los paramilitares grupos, la coordinación de Acción Social y la adopción inmediata de medidas para la participación de las mujeres en el diseño y articulación de los programas⁵⁴.

⁵⁴ **GUERRERO Patricia.** Observatorio de Género y Derechos Humanos. En <http://www.observatoriogenero.org/magazine/seccion.asp?id=116>.

Anexo 2. Sinopsis del Auto 092 del 2008⁵⁵

Auto 092 del 2008	Presupuesto fático Impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas	<p>Ámbito de Prevención del impacto desproporcionado conflicto armado y del desplazamiento forzado sobre las mujeres</p> <p>10 riesgos de género del conflicto armado</p> <p>Riesgo de violencia, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado</p> <p>Riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados</p> <p>Riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia</p> <p>Riesgos derivados del contacto con las relaciones familiares o personales voluntarias, accidentales o presuntas— con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país, o con miembros de la Fuerza Pública</p> <p>Riesgo de labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado</p> <p>Riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas, que implementan los grupos armados ilegales (-)</p> <p>Riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares, así como de sus redes de apoyo material y social ilegales, dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales</p> <p>Riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes</p> <p>Riesgo por el patrimonio y ausencia de su conyugue o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento</p>	<p>1. Comunicación al Fiscal General de la Nación de 183 de crímenes sexuales cometidos en el marco del conflicto armado interno colombiano</p>
	Presupuesto jurídico El carácter de sujetos de protección constitucional reforzada de las mujeres víctimas de desplazamiento forzado		<p>Presunciones constitucionales</p> <p>1. La VULNERABILIDAD acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los componentes del SNAIFD, así como de valoración integral de su situación por parte de las autoridades competentes.</p> <p>2. La PRORROGA AUTOMÁTICA DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.</p>
	<p>Ámbito de atención a las mujeres víctimas del desplazamiento forzado</p> <p>15 facetas de género del desplazamiento</p> <p>Patrones de violencia y discriminación de género de índole estructurales</p> <p>La violencia y el abuso sexuales, incluida la prostitución forzada, la esclavitud sexual o la trata de personas con fines de explotación sexual</p> <p>La violencia intrafamiliar y comunitaria por motivos de género</p> <p>El desconocimiento y vulneración de su derecho a la salud y especialmente de sus derechos sexuales y reproductivos</p> <p>La asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana, con especiales complicaciones en casos de mujeres con niños pequeños, con problemas de salud, con discapacidad o adultas mayores</p> <p>Obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo</p> <p>Obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas</p> <p>La explotación doméstica y laboral, incluida la trata de personas con fines de explotación económica</p> <p>Obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación</p> <p>Los cuadros de discriminación social aguda de las mujeres indígenas y afrodescendientes desplazadas</p> <p>La violencia contra las mujeres líderes o que adquieren visibilidad pública por sus labores de promoción social, cívica o de los derechos humanos</p> <p>La discriminación en su inserción a espacios públicos y políticos, con impacto especial sobre su derecho a la participación</p> <p>El desconocimiento frontal de sus derechos, como víctimas del conflicto armado, a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición</p> <p>Los especiales requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas</p> <p>Problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, así como ante el proceso de caracterización</p> <p>Problemas de accesibilidad de las mujeres al sistema de atención a la población desplazada</p> <p>Una alta frecuencia de funcionarios no capacitados para atender a las mujeres desplazadas, o abiertamente hostiles e insensibles a su situación</p> <p>El enfoque a menudo "familiarista" del sistema de atención a la población desplazada, que descuida la atención de un altísimo número de mujeres desplazadas que no son cabezas de familia</p> <p>La reticencia estructural del sistema de atención a otorgar la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia a las mujeres que llenan las condiciones para recibirla</p>	<p>Medidas comprensivas para la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del conflicto armado y del desplazamiento forzado</p> <p>2. Orden de creación de trece programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, de manera que se contrarresten efectivamente los diez riesgos de género y las 18 facetas de género.</p> <p>1. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.</p> <p>2. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.</p> <p>3. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.</p> <p>4. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.</p> <p>5. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.</p> <p>6. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.</p> <p>7. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.</p> <p>8. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.</p> <p>9. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.</p> <p>10. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia Sociopolítica contra las Mujeres Líderes de Población Desplazada.</p> <p>11. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición</p> <p>12. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.</p> <p>13. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección para las Mujeres Desplazadas.</p>	
		<p>Criterios mínimos necesarios que se deben cumplir para el diseño e implementación de los 13 programas</p> <p>Derechos a garantizar mediante el programa y parámetros jurídicos de obligatorio cumplimiento</p> <p>Ámbito de cobertura necesario y obligatorio</p> <p>Especificidad individual del Programa</p> <p>Definición de metas puntuales a corto, mediano y largo plazo</p> <p>Cronograma acelerado de implementación</p> <p>Presupuesto suficiente y oportunamente disponible</p> <p>Cobertura material suficiente</p> <p>Garantías de continuidad hacia el futuro</p> <p>Adopción e implementación de indicadores de resultado, basados en el criterio del goce efectivo de los derechos fundamentales</p> <p>Diseño e implementación de mecanismos e instrumentos específicos de coordinación interinstitucional</p> <p>Desarrollo e implementación de mecanismos de evaluación y seguimiento</p> <p>Diseño e implementación de instrumentos de corrección oportuna</p> <p>Diseño e implementación de mecanismos internos de respuesta ágil y oportuna a las quejas o solicitudes puntuales de atención presentadas por la población desplazada.</p> <p>Diseño e implementación de mecanismos de divulgación periódica de información para la población desplazada</p> <p>Armonización con los demás elementos de la política pública e integración formal a la misma</p> <p>Apropiación nacional y autonomía</p> <p>Armonización con otros procesos y programas que se adelantan por el Gobierno Nacional o por otras autoridades</p> <p>Coordinación unitaria y centralizada por el Director de Acción Social</p> <p>Adopción inmediata por la gravedad del problema y la profundidad de la afectación de los derechos fundamentales involucrados.</p> <p>Participación obligatoria de las organizaciones de población desplazada y promotoras de derechos humanos que protegen a la mujer desplazada.</p>	

⁵⁵ El presente cuadro corresponde a un trabajo de síntesis del contenido del Auto 092 de 2008. Magistrado Ponente Manuel José Cepeda

Anexo 3. Análisis comparativo de los 13 programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres ⁵⁶

En abril de 2008, la Corte Constitucional de Colombia emitió el Auto 092 sobre la protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, por el cual obliga al Gobierno a diseñar e implementar 13 programas específicos de prevención, atención y protección de las mujeres en situación de desplazamiento y dos presunciones constitucionales. Veinte organizaciones de mujeres en situación de desplazamiento, de mujeres, organizaciones étnicas y de derechos humanos y paz conformaron la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 y presentaron ante la Corte Constitucional un documento de “lineamientos de un plan integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas” como aporte al diseño de los programas y presunciones. En septiembre del 2009, la Corte Constitucional emitió el Auto 237 sobre el incumplimiento de las órdenes impartidas en el Auto 092, en el que ordena al Gobierno adoptar de forma integral estos lineamientos. La Mesa lleva a cabo un proceso de veeduría ante la Corte Constitucional y la comunidad internacional sobre el diseño de los programas y su implementación territorial con el fin de garantizar a estas víctimas el goce efectivo de sus derechos.

Logros:

1. Propuesta formulada: Se presentó a la Corte Constitucional el documento “Lineamientos de un plan integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas
2. Propuesta adoptada: La Corte Constitucional, a través del Auto 237, obliga al Gobierno colombiano a adoptar de forma integral estos lineamientos y, a partir de ellos, presentar un nuevo diseño de los programas a la Corte, incluyendo su dotación presupuestal.
3. Consolidación de un proceso colectivo de veeduría del diseño e implementación de los programas y las presunciones constitucionales con el fin de que las mujeres en situación de desplazamiento gocen de sus derechos de forma efectiva.

⁵⁶ Procuraduría de la Nación. Boletín: Procurando la equidad Seguimiento y vigilancia a la garantía de los derechos de mujeres y adolescentes desde una perspectiva de género. Noviembre del 2008.

¿Cómo se logró?:

- El hecho de que 20 organizaciones se articularan en la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092. La comunicación y complementariedad de experticias desarrolladas.
- Los acuerdos políticos y de procedimiento que permitieron en solo 3 meses formular aportes consensuados al diseño de los 13 programas ordenados por la Corte Constitucional. Cabe mencionar: la priorización de la voz de las mujeres en situación de desplazamiento, la definición del rol de las organizaciones en este proceso de relación con el gobierno y la metodología de elaboración del documento.
- El proceso de incidencia de la Mesa frente a la Corte Constitucional.

¿Quiénes lo hicieron posible?:

Las 20 organizaciones sociales que conforman la Mesa: Afrodes- Coordinación Nacional de Mujeres Afrocolombianas en Situación de Desplazamiento, Corporación Casa Mujer, Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer (Cladem), Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes), Departamento de Mujeres de la Coordinación Nacional de Desplazados (CND), Corporación SISMA Mujer-Observatorio de los derechos humanos de las Mujeres en Colombia (Red de empoderamiento de mujeres de Bolívar y Cartagena, Red departamental de mujeres chocoanas, Oye Mujer, Taller abierto y Humanizar), Fundación Nacional de Defensoras de los Derechos Humanos de la Mujer Desplazada (Fundhefem-Andescol), Iniciativa de Mujeres por la Paz, Liga de las Mujeres Desplazadas, Mesa de Trabajo Mujer y Conflicto Armado, Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC), Corporación Opción Legal, Pastoral Social, Plan Internacional, Profamilia, Red Nacional de Mujeres Desplazadas, Red de Mujeres Hacia un Futuro, Ruta Pacífica de las Mujeres y Corporación Viva la Ciudadanía⁵⁷.

El siguiente cuadro compuesto por tres columnas muestra en la primera de ellas el nombre que la Corte Constitucional dio a cada programa en el Auto 092, en la segunda aparece el nombre con el que se presentó el contenido de cada programa en el documento de “lineamientos de un plan integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas” y la tercera el nombre que las entidades estatales del sistema de atención a la población desplazada SNAIP, coordinadas por Acción social, hoy llamada Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

⁵⁷ Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092. Secretaría Técnica: Alicia Barbero Domeño. <http://www.americalatinagenera.org/es/>. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. http://www.americalatinagenera.org/es/index.php?option=com_content&task=view&id=199&exp_id=796&ml=1&mlt=system&tmpl=component

Corte Constitucional	Organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos	SNAIPD - Acción Social
<p>Programas para colmar los vacíos existentes en la política pública de atención al desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres Auto 092</p>	<p>Lineamientos para un Plan Integral de Prevención y Protección del Impacto Desproporcionado y Diferencial del Desplazamiento Forzado sobre las Mujeres Colombianas (INTEGRALIDAD Y COMPLEMENTARIEDAD EN PREVENCIÓN Y EN ATENCIÓN)</p>	<p>Estrategia nacional para la Promoción y protección de los derechos fundamentales de las mujeres en riesgo o en situación de desplazamiento (PREVENCIÓN - ATENCIÓN)</p>
<p>Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado</p>	<p>Eje transversal a todos los programas 10 riesgos de género</p>	<p>Programa de PREVENCIÓN: componente de violencia sexual; reclutamiento forzado; contacto familiar o afectivo con los integrantes de los grupos armados; violencia contra las mujeres por pertenencia a organizaciones; persecución por estrategias de control; despojo de tierras y patrimonio; pérdida o ausencia del compañero</p>

Corte Constitucional	Organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos	SNAIPD – Acción Social
Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas	Prevención de la Violencia Sexual, violencia intrafamiliar y comunitaria contra las mujeres desplazadas y atención integral a sus víctimas	Programa de ATENCIÓN: la violencia basada en género de las mujeres desplazadas
Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas		
Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas	Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas	Programa de ATENCIÓN para la promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas
Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada	Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada	Programa ATENCIÓN para el Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas, Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada

Corte Constitucional	Organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos	SNAIPD – Acción Social
Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años	Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años	Programa ATENCIÓN en apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 años
Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas	Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas	Programa de ATENCIÓN para la facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas
Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas	Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas	Eje transversal: Enfoque subdiferencial
Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas	Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas	
Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos	Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia SOCIOPOLÍTICA contra las Mujeres Líderes de la población desplazada	Eje Transversal: Participación Programa: Promoción de la participación de la mujer desplazada

Corte Constitucional	Organizaciones de mujeres y de Derechos Humanos	SNAIPD – Acción Social
Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición	Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición	Programa de ATENCIÓN para la Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición
Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas	Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas	Eje transversal: Psicosocial Programa para el acompañamiento psicosocial de las mujeres desplazadas
Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas	Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas	Eje transversal: Acceso y oportunidad