

**ANÁLISIS DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004 Y DEL AUTO DE SEGUIMIENTO
092 DE 2008 DE LA CORTE CONSTITUCIONAL: MUJERES VÍCTIMAS DEL
DESPLAZAMIENTO FORZADO**

MONOGRAFÍA DE ANÁLISIS DE EXPERIENCIA

PASANTÍA CORTE CONSTITUCIONAL

KARINA ALEJANDRA MOLANO GALLEGO

ASESORA

JULIA VICTORIA MONTAÑO BEDOYA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

MEDELLÍN, ANTIOQUIA



2016

TABLA DE CONTENIDO

JUSTIFICACIÓN	4
RESUMEN	10
INTRODUCCIÓN	11
PRESENTACIÓN	13
1. SURGIMIENTO DE LA PASANTÍA	17
1.1. CONVOCATORIA PARA LA PASANTÍA	18
1.2. PROCESO DE REVISIÓN DE TUTELAS	20
1.2.1. RADICACIÓN	21
1.2.2. REPARTO	21
1.2.3. PRESELECCIÓN	24
1.2.4. ELECCIÓN Y REVISIÓN	25
2. IMPORTANCIA DE LA PASANTÍA	26
2.1. ESTUDIO DE EXPEDIENTES DE TUTELA	27
2.2. CASOS PRESENTADOS A LA SALA DE SELECCIÓN	31
2.2.1. EXPEDIENTE T-4981982	31
2.2.1.1. HECHOS DE LA DEMANDA	31
2.2.1.2. DECISIÓN DE LA PRIMERA INSTANCIA	32
2.2.1.3. DECISIÓN DE LA SEGUNDA INSTANCIA	32
2.2.1.4. OBSERVACIONES	32
2.2.2. EXPEDIENTE T-4981981	34
2.2.2.1. HECHOS DE LA DEMANDA	34
2.2.2.2. DECISIÓN DE LA PRIMERA INSTANCIA	35
2.2.2.3. DECISIÓN DE LA SEGUNDA INSTANCIA	35
2.2.2.4. OBSERVACIONES	35
2.2.3. EXPEDIENTE T-4981989	37
2.2.3.1. HECHOS DE LA DEMANDA	37
2.2.3.2. DECISIÓN DE LA PRIMERA INSTANCIA	37
2.2.3.3. OBSERVACIONES	38
2.2.4. EXPEDIENTE T-4981999	39

2.2.4.1.	HECHOS DE LA DEMANDA-----	39
2.2.4.2.	DECISIÓN DE LA PRIMERA INSTANCIA -----	40
2.2.4.3.	DECISIÓN DE LA SEGUNDA INSTANCIA -----	40
2.2.4.4.	OBSERVACIONES -----	40
2.3.	ASUNTOS DE ORDEN ADMINISTRATIVO-----	41
3.	<u>ESTADÍSTICAS DE LOS CASOS ESTUDIADOS DURANTE LA PASANTÍA -----</u>	43
4.	<u>DERECHOS MÁS VULNERADOS -----</u>	47
5.	<u>PRODUCTO DE LA PASANTÍA -----</u>	50
5.1.	PREMISA -----	50
5.2.	ANÁLISIS CONCEPTUAL -----	51
5.3.	SENTENCIA T-025 DE 2004-----	55
5.3.1.	COMENTARIOS SOBRE LA SENTENCIA -----	59
5.3.2.	ANÁLISIS CRÍTICO-----	62
5.3.3.	AUTO 092 DE 2008 -----	64
5.3.4.	EFFECTOS GENERALES DEL AUTO 092 DE 2008 -----	72
5.3.5.	ALGUNAS IMPLICACIONES DEL AUTO 092 DE 2008-----	75
5.3.5.1.	SISTEMA ÚNICO DE REGISTRO -----	75
5.3.5.2.	VULNERABILIDAD Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-----	76
5.3.5.3.	PRESUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE VULNERABILIDAD ACENTUADA DE LAS MUJERES DESPLAZADAS-----	78
5.3.5.4.	LA PRESUNCIÓN CONSTITUCIONAL DE PRÓRROGA AUTOMÁTICA DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A FAVOR DE LAS MUJERES DESPLAZADAS -----	79
5.3.5.5.	POLÍTICA PÚBLICA -----	80
5.3.5.6.	PERSISTENCIA DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN EL CASO DE LAS MUJERES DESPLAZADAS -----	83
5.4.	AUTO DE SEGUIMIENTO 237 DE 2008-----	83
5.5.	DOCUMENTO CONPES 3784 DE 2013 -----	84
5.6.	AUTO 009 DE 2015-----	89
	<u>CONCLUSIONES-----</u>	99
	RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA PASANTÍA DESDE LA CORTE -----	102
	ASUNTOS PENDIENTES-----	103
	<u>REFERENCIAS-----</u>	104
	BIBLIOGRAFÍA-----	104
	CIBERGRAFÍA -----	105

JUSTIFICACIÓN

La monografía de análisis de experiencia es una modalidad de investigación poco utilizada y desarrollada en la actualidad, además de no encontrarse mucha información al respecto, la que está disponible, es de contenido muy variado, atendiendo, sobre todo, a las particularidades de cada experiencia.

Así, este trabajo de grado no solo se justifica en servir a la sociedad de guía para próximas monografías de este tipo, sino también, en evidenciar la utilidad de la misma, ya que permite reconstruir de manera coherente los datos obtenidos en el desempeño de una actividad específica, permitiendo describir, interpretar y reflexionar lo vivido.

Además, los estudiantes de derecho tienen el deber social de servir a la comunidad, de ayudar a partir del conocimiento adquirido, y esa ayuda se puede brindar desde una mirada crítica a las labores realizadas en una pasantía.

Jorge Eduardo Vásquez dice al respecto:

Asumamos nuestro rol, los profesionales del Derecho deben ser sujetos de conocimiento, promotores de y gestores de la dinamización, creatividad, innovación y evaluación constante de la ciencia jurídica; el norte debe ser una cultura de la investigación en Derecho que supere y sepulte a la comunidad del mutuo elogio, a la comunidad de la memorización, la retórica, el discurso, el silogismo y la insensibilidad frente a la realidad social. Ello se logra a través del estudio del derecho, ello se alcanza solo volviendo a la sociedad, eso exige investigar el Derecho en todas sus manifestaciones, investigar la sociedad, lo que fuimos, lo que somos y lo que podemos ser (2013, pág. 217).

También, esta monografía es importante para la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUCLA) porque al consultar trabajos investigativos, pocos se encuentran relacionados.

Uno de ellos fue titulado como “*Sistematización de Experiencia Jurídica en la Corte Constitucional*” realizado por los primeros pasantes de la Universidad en esta Corporación; Mary Arroyave Álvarez, Cristian Bacca Zuleta y Sebastián Cendoya Baena. Se trata de un ensayo realizado en el año 2012 con enfoque cualitativo basado en la descripción de la experiencia; se relata cómo fue el surgimiento de la pasantía, establecen la importancia de la Corte Constitucional, caracterizan el proceso de revisión de tutelas: radicación, reparto, preselección, selección y revisión, realizan un análisis de las reseñas esquemáticas presentadas y definen la importancia de la misma. Sin embargo, no solo las circunstancias de tiempo son diferentes, sino también, las formalidades exigidas en la actualidad por la Universidad para este tipo de trabajos investigativos.

Si bien la relación salta a la vista por tratarse de una pasantía en la misma Corporación y en el mismo despacho, es de resaltar que la monografía presentada a continuación se realiza en el año 2016, mientras que la mencionada sistematización se realizó en el año 2012; así, es de comprender que tanto la sociedad como sus problemáticas son dinámicas y, por tanto, las acciones de tutelas estudiadas no son exactamente las mismas.

También, para el año 2012, regía en la Universidad unos requisitos diferentes para este tipo de investigaciones, ya que se presentaban a manera de ensayo teniendo como fin principal la descripción de la experiencia, actualmente, UNAUCLA mediante Acuerdo 388 de 2015 exige que los objetivos de este tipo de monografía no se agoten en la descripción, sino que a partir de la experiencia brinden un producto a la sociedad y a la Universidad; en este caso, se presenta como producto un análisis

de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional y del Auto de Seguimiento 092 de 2008.

Al consultar estudios externos a la Universidad, no se encontró monografía que analizara la misma experiencia, en los mismos años.

Estimando la recopilación de investigaciones en la versión 2013-2014 de memoria investigativa UNAULA, se encontró que:

De quince proyectos de investigación de la facultad de derecho, seis corresponden a la línea cultura latinoamericana, Estado y derecho, estos son:

- La pretensión punitiva y sus consecuencias.
- Pensar Latinoamérica: escenarios políticos y culturales.
- Sistemática procesal colombiana en el sistema penal suramericano.
- Política y democracia en América Latina.
- Profesionalización del docente universitario, centrada en las didácticas específicas de la profesión, para la formación en competencias, a armonización y el re-diseño de los currículos del programa de derecho y economía de UNAULA.
- Responsabilidad del Estado por cambio de jurisprudencia.

Siete proyectos de investigación corresponden a la línea sujeto, familia y sociedad, así:

- Hermenéutica de la resiliencia en víctimas directas del secuestro.
- El concepto del valor y su incidencia en la titularización.
- La profesionalización del docente de UNAULA para la gestión científica de los procesos misionales.
- La incidencia de Basilea III frente a los derivados financieros no estandarizados.

- Matoneo o *bullying*. Abordaje psicojurídico.
- Los desarrollos científicos y su impacto en la familia del siglo XXI.
- Cuerpos de la excepción sobre la construcción de la infancia y la maternidad en la cárcel.

Dos proyectos de investigación corresponden a la línea globalización, derechos humanos y políticas públicas, estos son:

- Funciones simbólicas del derecho penal ambiental.
- Indeterminación de los derechos culturales y su consecuencia en la protección de los mismos en la comunidad indígena Arahuaca (Universidad Autónoma Latinoamericana, 2015, págs. 126-132).

Conforme a esta memoria investigativa, durante los años 2013-2014 no se realizó alguna sistematización de experiencias en modalidad de ensayo o monografía de análisis de experiencias, ni siquiera se encontraron investigaciones con el mismo objeto de estudio.

Al inquirir en investigaciones que se relacionaran con el producto de esta monografía; las mujeres desplazadas por el conflicto armado interno, se halló un artículo de la Revista Prolegómenos. Derechos y Valores, de la facultad de derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, llamado: “*Los desplazados forzados internos en el Estado de Cosas Inconstitucional, un asunto pendiente*”, realizado por Jackeline Saravia Caballero y Andrea Rodríguez Fernández (2015), empleando una metodología analítica-descriptiva con método inductivo, en el cual se abordan los antecedentes y el concepto de Estado de Cosas Inconstitucional en Colombia, con el objetivo de precisar sus elementos y establecer cuáles son los aportes de la Corte Constitucional en la protección real y efectiva de los derechos de los ciudadanos.

Además, se encontró un artículo de la Revista Acta Sociológica de la Universidad Pablo de Olavide. Departamento de Trabajo Social y Servicios Sociales, titulado:

“Violencia contra la mujer y el desplazamiento forzado. Análisis de las estrategias de vida de jefas de hogar en Medellín”, realizado por Antonio José Pareja Amador y Antonio Jañez Domínguez (2014), dirigido al análisis de las mujeres jefas de hogar; aquellas que ejercen la autoridad en sus hogares y actúan como responsables de los mismos, que han sido víctimas del desplazamiento forzado y que han arribado a la ciudad de Medellín, utilizaron como técnica la entrevista en profundidad, a través del testimonio de cuarenta y dos mujeres, quienes dieron a conocer las estrategias de vida para hacer frente a las situaciones de vulneración de sus derechos y violencia ejercida en su contra.

De igual forma, se consultó un artículo de la Revista Análisis Político llamado: *“Los Autos de seguimiento de la Corte Constitucional ¿la constitución de un imaginario simbólico de justicia por parte de la Corte?”*, realizado por Luisa García, en el cual se pregunta: *“¿Son los autos de seguimiento de la Corte Constitucional en el caso de Curvaradí y Juguamiandó un imaginario simbólico?”* Para contestar este interrogante delimita el estudio al año 2010, utiliza la metodología de Gilbert Duran y la sistematización de Autos. Concluye que las sentencias que declaran un estado de cosas inconstitucional constituyen un símbolo social y que la ineficacia de dichos autos los convierte en simbólicos, carentes de aplicabilidad para que estas comunidades retornen a sus tierras y superen la crisis humanitaria (Lozano, 2014).

También, se encontró una investigación del grupo de investigación de derechos humanos de la Universidad del Rosario, liderado por Óscar Dueñas (2009), llamada: *“Desplazamiento Interno Forzado: un estado de cosas inconstitucional que se agudiza”*, en la que se analiza la Sentencia T-025 de 2004, además del acceso y goce efectivo de tres derechos fundamentales de la población desplazada, estos son: registro en el Sistema Único de Registro (SUR), Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) y, estabilización socio económica, utilizando en la metodología herramientas tales como revisión de fuentes secundarias, entrevistas focales, visitas a entidades públicas y privadas y análisis comparativo de datos, a partir de lo cual concluyen que los ejes centrales de la mencionada sentencia están más

ligados al cumplimiento de las políticas públicas que al objetivo de acciones de tutela, que la sentencia tiene una cara amable y otra que merece reflexiones y críticas, y que el tema de las políticas públicas es un salto cualitativo en el activismo judicial, pero ofrece dudas en cuanto a su operatividad.

Es de notar que los anteriores trabajos de investigación consultados se relacionan de manera indirecta con el producto de esta monografía, pero ninguno lo hace de manera directa en tiempo, modo o lugar, evidenciando un estudio de esta problemática social con características diferentes.

Así, toma importancia analizar y reflexionar sobre la práctica judicial en la Corte Constitucional durante junio 10 de 2015 a julio 03 de la misma anualidad, presentando como producto un análisis de la Sentencia T-025 de 2004 y del Auto de Seguimiento 092 de 2008.

RESUMEN

Esta monografía tiene como objetivo realizar la descripción y sistematización de la pasantía en la Corte Constitucional, a partir de lo cual se presenta un análisis de la Sentencia T-025 de 2004 y del Auto de Seguimiento 092 de 2008, destacando los avances y persistencia de dificultades para superar el estado de cosas inconstitucional en relación con las mujeres desplazadas, en aras de comprender el sentido de la pasantía no solo desde la práctica sino también desde la teoría.

Se justifica en que no se han realizado trabajos investigativos en las mismas circunstancias de tiempo, modo y lugar, sirve como guía a próximas monografías de este tipo, ayuda al actual proceso de reacreditación en alta calidad de nuestra facultad, y brinda a la sociedad, un acercamiento al desplazamiento forzado enfatizando no solo en los avances jurídicos que se han dado, sino también, en la persistencia de ciertos factores que impiden la superación del declarado estado de cosas inconstitucional.

Se utiliza el método de sistematización de experiencias, apoyado del enfoque cualitativo y cuantitativo.

Se concluye que, a pesar de los avances jurídicos logrados a través de la Sentencia T-025 de 2004 y su Auto de Seguimiento 092 de 2008, durante la revisión de expedientes de tutela en la pasantía, se pudo constatar que los derechos de la población desplazada y, en especial de las mujeres desplazadas, son los que mayores vulneraciones presentan, debido a que las órdenes impartidas por la Corte Constitucional son precarias y no se han cumplido.

INTRODUCCIÓN

La Corte Constitucional es un organismo perteneciente a la rama judicial del poder público que tiene como función primordial la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución. Hace parte de la jurisdicción constitucional y conoce de manera exclusiva de los asuntos de constitucionalidad cuyo análisis le confía la Carta 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-, esta Corporación está integrada por nueve magistrados, entre ellos el Dr. Jorge Iván Palacio Palacio, 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.

Sus funciones se encuentran consagradas en el Artículo 241 de la Constitución Política en once numerales, dentro de las cuales cabe aludir: *“Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales”*.

Así, un fallo de tutela podrá ser eventualmente seleccionado, cuando ha sido puesto a consideración de la Sala de Selección ya sea por la preselección por parte de la Unidad de Análisis y Seguimiento de Tutelas o por uno de los magistrados que integran la Sala de Selección, con base en reseñas esquemáticas, a las que se hará referencia más adelante, o la presentación de una solicitud ciudadana a la Sala de Selección o, por Insistencia (Corte Constitucional de Colombia, 2015).

De tal manera, la Corte Constitucional entre sus funciones tiene revisar las tutelas ya sea a petición de parte o de oficio, y para ello este organismo requiere de personal tal como judicantes o pasantes *ad honorem*.

Con base en esta experiencia se hace esta monografía, realizando su descripción y sistematización a partir de lo cual se presenta como producto un análisis de la Sentencia T-025 de 2004 y del Auto de Seguimiento 092 de 2008.

PRESENTACIÓN

El trabajo de grado es una actividad académica dirigida a la producción de conocimiento científico, tecnológico y de innovación con proyección social, que soporta los aprendizajes y competencias adquiridas en el proceso de formación en una disciplina profesional del conocimiento, orientado a la formulación y solución de problemas en el área o campo de formación, a la sistematización de conocimientos, a la definición, diseño, implementación y evaluación de proyectos de impacto social (Consejo Académico de la Universidad Autónoma Latinoamericana, 2015, pág. 1).

Así, el trabajo de grado es un medio a través de cual los estudiantes orientan su perfil profesional al apropiarse de una problemática social de manera crítica y reflexiva, proporcionando análisis o soluciones innovadoras que aportan a la comunidad investigativa.

Dentro de las formas existentes para acreditar un trabajo de grado, se escogió la monografía de análisis de experiencias, esta tiene como objetivo principal:

La extracción de conclusiones de prácticas particulares en relación con la disciplina que se estudia. Dichas conclusiones exigen un tema que concentre el esfuerzo académico y unos autores con los que se nutre el análisis. También, pueden compararse con otras experiencias similares en busca de lugares comunes, diferentes y conclusiones pertinentes (Ibídem, pág. 3).

Así, la monografía es un estudio detallado de un tema en la cual se selecciona cuidadosamente la información a utilizar y se expone de manera clara y organizada (Torres, 2013, págs. 1-2). Por su parte, las experiencias son procesos sociales complejos, en los que se interrelacionan de forma contradictoria, un conjunto de

factores objetivos y subjetivos, tales como las condiciones del contexto en que se desenvuelven; situaciones particulares a las que se deben enfrentar; percepciones, interpretaciones e intenciones de los distintos sujetos que viven en ellos; resultados esperados o inesperados que van surgiendo; relaciones y reacciones entre las personas que participan, entre otros (Jara, 2003, pág. 4), de tal manera que la monografía de análisis de experiencias es un estudio con valor crítico que permite interpretar y reflexionar sobre la experiencia, a partir de la conceptualización práctica del proceso vivido, en últimas, es el esfuerzo por comprender el sentido de la experiencia desde la práctica y desde la teoría.

En esta monografía se toma como experiencia la práctica judicial o pasantía realizada en la Corte Constitucional, durante junio 10 de 2015 a julio 03 de la misma anualidad.

La práctica judicial es una labor social inherente a la profesión de abogado, armonizada con el principio de solidaridad y con los deberes de colaboración en torno al buen funcionamiento de la administración de justicia (Sentencia T- 932, 2012). Los practicantes judiciales *ad honorem* que prestan su labor social en la selección de tutelas, para su posible revisión en la Corte Constitucional, adelantan las funciones de estudio de expedientes de tutela, elaboración de las respectivas reseñas esquemáticas para facilitar la eventual selección, manejo de asuntos de orden administrativo bajo la dirección y orientación del titular de cada despacho, entre otras.

Para esta investigación se ha escogido un enfoque cualitativo porque:

- Es inductivo: su ruta metodológica se relaciona más con el descubrimiento y el hallazgo, que con la comprobación o la verificación.
- Es holístico: el investigador ve el escenario y a las personas en una perspectiva de totalidad; las personas, los escenarios o los grupos no son

reducidos a variables, sino considerados como un todo integral, que obedece a una lógica propia de organización, de funcionamiento y de significación.

- Es naturalista y se centra en la lógica interna de la realidad que analiza: los investigadores cualitativos tratan de comprender a las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas.
- No impone visiones previas: el investigador cualitativo suspende o aparta temporalmente sus propias creencias, perspectivas y predisposiciones.
- Es abierta: no excluye de la recolección y el análisis de datos puntos de vista distintos. Para el investigador cualitativo todas las perspectivas son valiosas. En consecuencia, todos los escenarios y personas son dignos de estudio.
- Es humanista. El investigador cualitativo busca acceder por distintos medios, a lo personal y a la experiencia particular del modo en que la misma se percibe, se siente, se piensa y se actúa por parte de quien la genera o la vive.
- Es rigurosa de un modo distinto al de la investigación denominada cuantitativa (Tamayo, 1999, pág. 57).

Y se complementa con el método de sistematización de experiencias, definido como:

Entendemos la sistematización como un proceso permanente, acumulativo, de creación de aprendizajes a partir de nuestra experiencia de acompañamiento en una realidad social, como un primer nivel de teorización sobre la práctica. En este sentido, la sistematización representa una articulación entre teoría y práctica [...] y sirve a objetivos de los dos campos. Por un lado, apunta a mejorar la práctica, el acompañamiento, desde lo que ella misma nos enseña [...]; de otra parte [...], aspira a enriquecer, confrontar y modificar el aprendizaje teórico actualmente existente, contribuyendo a convertirlo en una herramienta realmente útil para entender y transformar nuestra realidad (González, 1992, pág. 15)

Este complemento se realiza con el fin de obtener un producto, a partir del cual sea posible socializar la experiencia, complementarla con la teoría y, contribuir a una acumulación de aprendizajes generados desde y para la práctica.

1. SURGIMIENTO DE LA PASANTÍA

Desde el año 2011 UNAULA participa en este procedimiento. La participación surge cuando el magistrado Jorge Iván Palacio Palacio¹ el 4 de noviembre de 2011, visitó la Universidad como invitado especial de la Conmemoración del Vigésimo Sexto Aniversario de la Toma del Palacio de Justicia.

Entre el público se encontraban tres estudiantes de cuarto año de derecho; Mary Arroyave Álvarez², Cristian Bacca Zuleta, y Sebastián Cendoya Baena, quienes después de finalizada la intervención se acercan al Magistrado, entablando una pequeña conversación sobre el funcionamiento de la Corte Constitucional y su experiencia en ella, entre palabra y palabra los estudiantes preguntan: “¿Hay posibilidades de que nosotros como estudiantes, podamos visitar la Corte y estar en ella?” A lo que de inmediato respondió el magistrado: “¡claro! si desean pueden hacer la judicatura en mi despacho”.

Ante la invitación los estudiantes empezaron a adelantar los trámites administrativos correspondientes para llevarla a cabo.

Después de varias conversaciones y superados algunos percances administrativos y económicos, acuerdan una pasantía de quince días para realizar la misma

¹ Abogado de la Universidad Autónoma Latinoamericana de Medellín, Magíster en Derecho de la Universidad Sergio Arboleda. Se desempeñó como presidente de la corporación entre el 10 de febrero de 2013 al 9 de febrero de 2014, vicepresidente de la Corte Suprema de Justicia, y presidente de la Sala de Casación Laboral en dos oportunidades, presidente y vicepresidente del Tribunal Superior de Medellín, así como de la Sala Laboral de dicho Tribunal, delegado ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en los años 1990, 1995, y 2009, tanto de la Corte Suprema de Justicia, como de la Corte Constitucional y delegado asesor del Ministerio del Trabajo (hoy Ministerio del Trabajo y de la Protección Social), en el año 2000.

² Mary Arroyave Álvarez es actualmente egresada de nuestra Universidad y docente de la misma en el área de Seguridad Social, responsable además de liderar y hacer el empalme con los nuevos pasantes ante la Corte Constitucional, despacho del Magistrado Jorge Iván Palacio.

dinámica de trabajo desarrollada por los judicantes *ad honorem*, abriendo el camino para futuras pasantías.

1.1. Convocatoria para la pasantía

La convocatoria para la pasantía en las altas Cortes se abre cada año, en vacaciones de mitad de año, para los estudiantes de UNAULA.

Cursando séptimo semestre, a través del correo institucional, se divulgó la convocatoria a cargo de la coordinación académica de la facultad, en la que se anunciaban los requisitos; estos eran:

- Ser estudiante activo de la Universidad.
- Estar cursando entre 7° y 10° semestre en la facultad de derecho.
- Tener un promedio general igual o superior a 4.0.
- Tener disposición y recursos para trasladarse a la ciudad de Bogotá por el término de la pasantía.

Teniendo, en principio³, como fecha límite para la postulación mayo 4 de 2015, 07:00 p.m., se presenta la hoja de vida con los respectivos soportes y una carta de postulación, quedando pendiente presentar prueba escrita y entrevista.

Alrededor de los quince días siguientes al cierre de la convocatoria, se informa sobre una citación para presentar prueba escrita a cargo de Marco Aurelio Mejía, coordinador académico de la facultad, a prevención de solo haber tres puestos para ser pasante de la mencionada Corporación.

³ Dice “en principio” porque la coordinación académica el 06 de mayo del mismo año, decidió ampliar el plazo de postulación hasta el 11 de mayo con el fin de dar oportunidad a otros estudiantes para postularse y/o acreditar los requisitos.

La prueba escrita e individual tuvo una duración aproximada de una hora en la que se evaluaban temas atinentes a las generalidades de la acción de tutela tales como creación, concepto, procedencia, recursos, regulación legal; funcionamiento de la Corte Constitucional; por ejemplo, número de magistrados, forma de elección de los mismos, integrantes actuales, división al interior de la Corporación, funciones, importancia; y, coyunturas del momento, como los llamados “choque de trenes”.

Días después, se comunica otra citación para la entrevista. A cargo de ella estuvo la docente Mary Arroyave, Juan Pablo Quintero⁴ y Marco Aurelio Mejía. La entrevista se realizó de manera individual y tuvo una duración de aproximadamente veinte minutos, en la que se evaluaba el conocimiento de la jurisprudencia de la referida Corte y algunos de los conceptos básicos construidos y utilizados por ella. Además, se ponía de presente el resultado de la prueba escrita y se hacía una reflexión frente a la misma.

Pasados algunos días, nuevamente se informa de una citación para saber cuáles serían las tres personas que irían a representar a la Universidad ante la Corte Constitucional.

En dicha cita hubo grandes sorpresas: el cupo de pasantes se había ampliado a cuatro personas; por primera vez se asignó un cupo para hacer pasantía en la Corte Suprema de Justicia; la Universidad cubriría todos los gastos durante el tiempo de la pasantía, incluidos tiquetes aéreos -ida y regreso- con la aerolínea Avianca S.A., y viáticos por valor de un Salario Mínimo Legal Mensual Vigente (SMLMV) por concepto de gastos de transporte terrestre, alimentación e hidratación, y estadía en apartaestudios la Candelaria, Bogotá.

Así, Daniel Palacio fue escogido para ser pasante de la Corte Suprema de Justicia en el despacho del Dr. Jorge Mauricio Burgos Ruiz, Sala de Casación Laboral y, Fredy Abadía, Sebastián Giraldo y Karina Molano selectos para ser pasantes de la

⁴ Juan pablo Quintero fue pasante de la Corte Constitucional en el año 2014, junto con otros tres estudiantes.

Corte Constitucional en el despacho del magistrado Jorge Iván Palacio Palacio en la Sala de Selección y Revisión de Tutelas.

El día 5 de junio de 2015, se entregó la documentación requerida, que fue la siguiente:

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía.
- Certificado de antecedentes disciplinarios de la Procuraduría (vía internet).
- Certificado de antecedentes fiscales de la Contraloría (vía internet).
- Una foto a color tamaño 3x4.
- Hoja de vida.
- Certificado de afiliación a la EPS o régimen subsidiado.
- Certificado de afiliación a la ARL, según Decreto 055 de 2015.
- Carta de la Universidad remitiendo los estudiantes.

El 8 de junio de 2015, se efectuó el viaje a Bogotá en compañía de la docente Mary Arroyave. El martes, a las 7:30 a.m., el Dr. Palacio recibió a los nuevos pasantes, comentó un poco sobre el funcionamiento de la Corporación y como símbolo de gratitud, obsequió unas constituciones expedidas cuando él fue Presidente de la misma.

Poco a poco se recorrieron las instalaciones de la Corte, conociendo sus funcionarios y escuchando las directrices de las funciones a desarrollar.

Finalmente se llegó al lugar de trabajo, en el cual se encontraban tres judicantes, quienes muy amablemente explicaron el paso a paso del trabajo a desarrollar durante la pasantía.

1.2. Proceso de revisión de tutelas

El proceso de revisión de tutelas es desarrollado por las Salas de Selección y Revisión de la Corte Constitucional, de acuerdo al siguiente procedimiento:

1.2.1. Radicación

Todos los fallos de tutela que hacen tránsito a cosa juzgada, son enviados a la Corte para su eventual revisión⁵; una vez llegan se les asigna desde Secretaría General un número interno que permite su reparto al azar entre los nueve magistrados para su estudio y preselección. De tal modo, en la Secretaría General se introduce el documento contenedor de la acción de tutela en una bolsa transparente y se le asigna una carátula que permite su fácil identificación, al componerse de:

- Radicación.
- Fecha.
- Primera Instancia.
- Segunda Instancia.
- Peticionario.
- Demandado.
- Fecha de reparto.
- Número de cuadernos y folios.

Formulario de radicación de tutela de la Corte Constitucional de Colombia. El formulario es de color naranja y contiene los siguientes datos:

Requisito	TUTELA	Fecha	15/04/2015
Primera Instancia	BARRANQUILLA ATLANTICO, JUZGADO CIVIL MUNICIPAL		
Segunda Instancia	BARRANQUILLA ATLANTICO, JUZGADO 1 CIVIL DEL CIRCONDISTRICTO		
Peticionario	PABLO MARCELO LEITE		
Definición	ORGANIZACIÓN GUERRA GENERAL DEL NORTE Y OESTE		
Fecha de reparto	16/04/15		
Número de cuadernos y folios	TRES (3) FOLIOS		

INFORMACIÓN PARA SERVIDORES POSTALES NACIONALES S.A.
Procesamiento Interno Ley 1302/05
Ejecución de

BARRANQUILLA, ATLANTICO, JUZGADO 21
CIVIL MUNICIPAL

1.2.2. Reparto

Diariamente se hace el reparto de los expedientes en la Secretaría General alrededor de las nueve de la mañana, para cada uno de los nueve despachos; estas son recibidas por uno de los judicantes o pasantes de acuerdo al turno asignado entre ellos. Posteriormente, se realiza una asignación interna de expedientes entre

⁵ Esta acción se realiza por mandato expreso del Artículo 86 de la Constitución Política de 1991.

todos los judicantes, pasantes y consultores que se encuentren realizando labores de auxiliares judiciales *ad honorem* en el respectivo despacho.

Conforme a la capacidad física de los despachos, por regla general, se mantienen en promedio de cinco a siete personas para desarrollar las mencionadas labores, y en la asignación se fija por día a cada judicante o pasante de cien a ciento diez expedientes⁶, para ser estudiados en horario de 8 a.m. a 5 p.m.

A pesar de esta regla general, para el momento del ingreso, en el despacho del Dr. Palacio solo se encontraban tres judicantes, y al cabo de dos semanas, llegaron tres practicantes de tiempo completo y dos de medio tiempo.

El número de expedientes de acción de tutela que llegan a la Corte Constitucional es una cifra alarmante para muchos académicos, lo que ha llevado a la problematización de la misma desde diferentes ámbitos, incluso se han llegado a publicar artículos que tratan de los problemas de infraestructura que tiene el Palacio de Justicia por el peso del sinnúmero de expedientes que permanecen en el edificio, incluso, el 23 de junio de 2015, la Corte a través de la red social Facebook publicó que había llegado a la revisión del expediente cinco millones, expuso que se trató de una acción de tutela interpuesta por un particular contra la Unidad de Atención y Reparación de Víctimas Integral (UARIV), también informó que en el año 2005 el expediente de tutela un millón llegó a la Corte para su selección, cuatro años después, en 2009, se registró la tutela dos millones, en 2011, fue radicado el expediente número tres millones, mientras que para el año 2014 se alcanzaron cuatro millones de tutelas.

Como se dijo, el horario habitual es de lunes a viernes de 8:00 a.m. a 5:00 p.m., sin embargo, por lo menos tres veces a la semana, por el número y tamaño de

⁶ El tamaño de los paquetes era relativo, debido a que había expedientes cortos y otros tan extensos que había que subdividirlos en dos o tres partes para poder desplazarlos desde la Secretaría General hasta el lugar de trabajo.

expedientes, la jornada se extendía hasta las 8:00 p.m. o 9:00 p.m., dado que era necesario terminar la revisión de los expedientes..

La Corte mediante un *software* especial controla la eficacia del proceso de revisión,⁷ habilitando el sistema el día viernes y cerrándolo el día jueves de la siguiente semana, de tal manera que, para el día jueves todos los expedientes asignados tenían que estar revisados y debidamente ingresados.

Al cabo del día jueves; el día de la descarga, se hace un estudio de los expedientes que fueron pre-seleccionados y los que no lo fueron. De esta suerte, los expedientes no pre-seleccionados son devueltos al juzgado o tribunal de origen, quedando en la Corporación los que fueron pre-seleccionados para ser estudiados por los coordinadores de cada judicante o practicante.

Dicho *software* interno, permite introducir y rectificar los datos de la acción de tutela en el sistema de la Corporación, así:

numero de expediente: S016761 |

Expediente Número : T-S016761 Recibo Secretaría: 02/07/2015 Preseleccionada para revisión.:

Actor Peticionario : ALZATE ESCOBAR JAIME ALBERTO Y OTROS

Demandado : ALCALDIA MUNICIPAL

Juzgado Primera Instancia: RIONEGRO,ANTIOQUIA, JUZGADO 2 PROMISCUO DE FAMILI

Juzgado Segunda Instancia: --

Derecho fundamental invocado:

Primera Instancia : CONCEDIDA Segunda Instancia.....: --

Caso Desplazamiento y Restitución de tierras ? Si No

HECHOS DE LA DEMANDA PRIMERA INSTANCIA SEGUNDA INSTANCIA OBSERVACIONES

Hechos...

⁷ La base de datos que se recopila en el software especial es solo de conocimiento de la Corte constitucional, el cual les permite tener cifras exactas para futuro análisis y estudio.

El *software* representado en la imagen fue utilizado durante la pasantía, empero, un día después de terminarla, fue actualizado en virtud del nuevo reglamento interno, Acuerdo 1 del 30 de abril de 2015, a través del cual se cambiaron las casillas y los filtros de información, con el objetivo de facilitar la sistematización de los expedientes, permitir mayor seguimiento de esta labor y posibilitar su evaluación en términos de eficacia.

El 1 de julio 2015, se realizó la instalación de la nueva Unidad de Análisis y Seguimiento al Proceso de Selección de Tutelas, conformada por un delegado de cada uno de los nueve magistrados que integran la Corporación, así como de un coordinador designado por la Presidencia, con las funciones de verificar que se cumplan los criterios objetivos en la selección de las acciones de tutela que serán revisadas por el Tribunal Constitucional.

1.2.3. Preselección

Cuando algún caso llama la atención, se comenta y evalúa con el coordinador asignado, dicha consulta debe ser producto de un exhaustivo estudio por parte del pasante, ya que debe argumentar de manera suficiente la posible preselección del caso, en últimas, dependiendo del criterio del coordinador, se realiza la ficha esquemática del expediente de tutela.

La reseña esquemática comprende los datos de las partes, los hechos, las peticiones, los derechos constitucionales incoados, las decisiones judiciales –con las consideraciones- y finalmente las observaciones de quien realizó la reseña, así:



La reseña también es introducida por el auxiliar *ad honorem* de los nueve despachos al software especial. Luego, debe ser estudiada por los mismos auxiliares judiciales del despacho -como segundo “filtro”- y si el auxiliar considera que la tutela es susceptible de revisión, la pone en consideración de la Sala de Selección, constituida por dos magistrados, que son elegidos cada mes en forma rotativa y por sorteo que realiza la Sala Plena⁸.

1.2.4. Elección y revisión

Los asuntos seleccionados son asignados a las Salas de Revisión, que se conforma por tres magistrados, seleccionados de manera rotativa y por orden alfabético de apellido, siendo ponente aquel a quien corresponda recibir el caso. Él conformará la Sala de Revisión con los otros dos magistrados que le sigan en el orden⁹.

⁸ De conformidad con el procedimiento que establece el inciso primero del Artículo 49 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional (Acuerdo 05 de 1992).

⁹ Todo lo anterior, de conformidad con lo establecido en el inciso tercero del Artículo 49 del Reglamento Interno de la Corte Constitucional.

2. IMPORTANCIA DE LA PASANTÍA

Día a día se incrementa el número de abogados en el país y, por tanto, las oportunidades laborales se ven reducidas; así, se hace necesaria una formación profesional integral en la que no solo exista claridad sobre temas teóricos, sino también, respecto de la *praxis* de la abogacía.

Desde el inicio de la formación profesional se deben hacer esfuerzos por adelantar estudios juiciosos desde el derecho y sobre el derecho, porque la realidad evidencia que existen asuntos que la academia no está en posibilidad de enseñar y que es imprescindible conocerlos. La experiencia práctica en un área de estudio amplía el conocimiento, fortalece las capacidades profesionales e incentiva el ansia de saberes para ejercer la profesión de manera competitiva e intachable.

De este modo, siempre se debe de tener presente la importancia de materializar la teoría aprendida y ampliar el razonamiento, estos dos objetivos se pueden desarrollar a través de esta práctica jurídica, he ahí su importancia de manera general.

Las principales funciones que se desarrollaron durante la pasantía fueron:

- Estudio de expedientes de tutela y elaboración de las respectivas reseñas esquemáticas, con el fin de facilitar a la Sala de Selección la revisión eventual de las acciones de tutela que llegan a la Corte Constitucional.
- Manejo de los diferentes asuntos de orden administrativo, bajo la dirección y orientación del titular del despacho: Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

Con base en estas dos funciones se desarrolla, de manera específica, la importancia de la mencionada pasantía.

2.1. Estudio de expedientes de tutela

En cumplimiento de la función social del derecho los expedientes de tutela deben ser revisados con rigurosidad, requiere de un análisis jurídico apoyado no solo en conocimientos teóricos, sino también, en conocimientos actuales de jurisprudencia.

Así, es necesaria una constante remisión a las notas de clase y a la lectura de sentencias, lo que permite avanzar en el saber y en el razonamiento. De esta manera la pasantía posibilita un beneficio recíproco entre el ciudadano, que ejerce la acción de tutela, y, el abogado en formación.

Fácil sería solo digitar en el sistema unos cuantos datos y pasar al siguiente expediente, y aún más si se tiene en cuenta el gran número de expedientes que se revisan diariamente, pero, es cuestión de transparencia y de entender que es la última opción para que un derecho fundamental sea protegido.

La experiencia permite conocer un tanto lo que algunos autores llaman -costumbre secretarial¹⁰-, (lo cual no se enseña en las aulas de clase), posibilitando mayor experiencia en asuntos litigiosos, sobre todo. Además de recibir capacitación sobre la acción de tutela, asesoría y constante orientación sobre derechos fundamentales, de parte de personas expertas en esta área como los magistrados auxiliares.

Un ejemplo de lo anterior, es una tabla de algunos derechos que utilizan al interior de la Corte, con el fin de identificar de manera más rápida los derechos vulnerados, debido a que, en ocasiones, los ciudadanos invocan derechos sin distinción.

¹⁰ El término *costumbre secretarial* hace referencia a los actos habituales de los integrantes de los juzgados, los requisitos adicionales que solicitan, la forma en que emiten los fallos, entre otros.

Esta es:

REFERENCIA	LISTA DE DERECHOS
Trámites administrativos, cambio de EPS.	SALUD
Solicitud de medicamentos, procedimientos e insumos médicos.	SALUD Y VIDA DIGNA
Solicitud de información, copias, procedimientos, solicitud de reconocimiento de pensiones, solicitud de reparación administrativa.	PETICIÓN
Solicitud de reconexión de servicios públicos domiciliarios.	SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS
Reconexión del servicio público del agua	AGUA
Acciones de tutela en contra de sentencias judiciales	DEBIDO PROCESO
Procesos y reclamaciones ante entidades públicas, concurso de méritos y similares.	DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO
Solicitud de entrega de ayuda humanitaria, proyectos productivos, entre otros.	PROTECCIÓN ESPECIAL A POBLACIÓN DESPLAZADA

Solicitud de pago de incapacidades médicas.	MÍNIMO VITAL
Solicitud de pago de licencia de maternidad	LICENCIA DE MATERNIDAD
Solicitud de integración familiar luego de haber sido realizado un traslado del lugar de trabajo o de establecimiento carcelario.	UNIDAD FAMILIAR
Procesos de fueros sindicales y similares.	ASOCIACIÓN SINDICAL
Situaciones de desalojos de inmuebles, vendedores ambulantes, en donde se tenga expectativa cierta del derecho.	CONFIANZA LEGÍTIMA
Proceso de adopción, solicitudes de cuotas alimentarias y similares.	DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES
Negación de la prestación del servicio, traslado de sede educativa a estudiantes, terminación de convenios, etc.	EDUCACIÓN
Despido de trabajador enfermo o incapacitado sin autorización del Ministerio de Protección Social.	ESTABILIDAD LABORAL REFORZADA

Rectificación de datos, actualización de la información personal o financiera ante centrales de riesgo.	HABEAS DATA
Divulgación de información personal, intimidación o acoso.	INTIMIDAD
Divulgación pública sin autorización o falsa de información personal o familiar.	BUEN NOMBRE
Trato discriminatorio dentro de procesos de cualquier índole respecto de otros en situación similar.	IGUALDAD
Solicitud de reconocimiento directo de pensión a través de la acción de tutela, calificación de invalidez, rectificación de requisitos, etc.	SEGURIDAD SOCIAL
Solicitud de créditos de vivienda nueva o reconstrucción.	VIVIENDA DIGNA
Trámites referentes a entrega, corrección, cambio o rectificación de documentos relacionados con la identidad como cédulas o similares.	PERSONALIDAD JURÍDICA

Trámites de fertilización, planificación, interrupción voluntaria del embarazo y similares.	DERECHOS SEXUALES Y REPRODUCTIVOS
Asuntos realizados con la libertad de expresión, libertad de cultos o manifestaciones de la personalidad.	LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD

2.2. Casos presentados a la Sala de Selección

Durante la práctica judicial, se participó de manera indirecta en la Sala de Selección de Tutelas a través de cuatro reseñas esquemáticas, poniendo en conocimiento de los magistrados casos particulares que, posiblemente estaban mal fallados por los correspondientes jueces constitucionales, como muestra de ello a continuación, se dan a conocer los casos concretos y los análisis realizados a manera de observaciones.

2.2.1. Expediente T-4981982

2.2.1.1. Hechos de la demanda

1. Indica la demandante estar vinculada al régimen contributivo como cotizante a COOMEVA EPS.
2. Expone que en el año 2014 presentó un EMBARAZO TUBARICO con la consecuencia de amenaza de aborto.
3. Indica que el 31 de mayo de 2014 ingresó a la sala de partos del Hospital San Juan de Dios de Floridablanca presentando sangrado vaginal y dolor en la parte inferior y lumbal.
4. Manifiesta que se le realizó una LAPARATOMÍA POR EMBARAZO ECTOPICO TUBARICO IZQUIERDO ROTO.

5. Afirma que incapacitada por 30 días con fecha de inicio: 31 de mayo de 2014 y fecha de terminación: 29 de junio de 2014.
6. Aduce que solicitó a su EPS el pago de la referida licencia de maternidad, obteniendo respuesta negativa por no cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 21 del Decreto 1804 de 1999.
7. Expone que COOMEVA EPS le negó el pago de la licencia de maternidad por haber realizado algunos pagos de manera extemporánea.

2.2.1.2. Decisión de la primera instancia

El Juzgado 1 Penal Municipal para Adolescentes con Función de Control de Garantías de Bucaramanga, en providencia de 10 de febrero del 2015, resolvió denegar por improcedente la acción de tutela por no cumplirse el requisito de inmediatez del amparo constitucional y haberse consumado el daño, toda vez que la tutela se interpuso 6 meses después de ocurrida la supuesta vulneración.

2.2.1.3. Decisión de la segunda instancia

El Juzgado 3 Penal del Circuito con Función de Conocimiento para la Responsabilidad Penal de Adolescentes de Bucaramanga, en providencia del 10 abril de 2015, decidió confirmar en todas sus partes la sentencia de primera instancia por no cumplirse los requisitos de inmediatez, ni de subsidiariedad de la acción de tutela.

2.2.1.4. Observaciones

Los jueces constitucionales en cuestión desconocieron la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tales como las sentencias T-175/99, T-210/99, T-362/99, T-496/99, T-497/02, T-664/02 y T- 389 de 2004, mediante las cuales se preceptuó frente al derecho a la licencia de maternidad que *“En principio se trata de un derecho prestacional y, en consecuencia, no susceptible de proteger por vía del amparo*

constitucional. No obstante, cuando se halla en relación inescindible con otros derechos fundamentales de la madre o del recién nacido - tal es el caso de los derechos a la vida digna, a la seguridad social y a la salud-, el derecho al pago de la licencia de maternidad es un derecho fundamental por conexidad y, por lo tanto, protegible por vía de tutela". De manera que no se le puede desconocer a la ciudadana el derecho al pago de la licencia de maternidad toda vez que para ella significa su única fuente de ingreso y, por tanto, de subsistencia, esta misma corporación ha dicho que "La licencia de maternidad hace parte del mínimo vital, la cual está ligada con el derecho fundamental a la subsistencia, por lo tanto, su no pago vulnera el derecho a la vida. La licencia de maternidad equivale al salario que devengaría la mujer en caso de no haber tenido que interrumpir su vida laboral, y corresponde a la materialización de la vacancia laboral y del pago de la prestación económica".

De igual forma, no se ha tenido en cuenta las justificaciones que la accionante ha explicado para haber interpuesto la acción de tutela 6 meses después del hecho vulnerador de derechos fundamentales, aduce la ciudadana que después de la situación que le acaeció quedó muy mal de salud, luego se presentó el paro judicial desde el 20 de octubre de 2014 hasta el 19 de diciembre del mismo año, también expone que no puede dejar a su madre sola porque hace cinco años padece las consecuencias de un accidente cerebro vascular y un derrame cerebral, por último explica que vive en zona rural del municipio de Lebrija donde no tiene conocimiento de un lugar donde le puedan brindar asesoría jurídica como para tener presente el tiempo en que debió interponer la tutela o cuál era el procedimiento a seguir después de la negativa respuesta por parte de la accionada.

También es importante anotar que COOMEVA EPS le niega a la accionante el pago de la licencia de maternidad bajo el argumento de haberse realizado algunos pagos de manera extemporánea, argumento que no es válido pues a pesar de la mora, la accionada sí realizó los pagos, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha preceptuado mediante Sentencia T019 de 2005 que: "*La negligencia de las*

entidades promotoras de salud en el uso de los mecanismos de cobro coactivo y la falta de requerimiento al afiliado que cotizó extemporáneamente al sistema, permite que en los contratos bilaterales se equilibren las obligaciones y los derechos, impidiendo que una de las partes se beneficie con su descuido. De allí que los pagos extemporáneos recibidos, sin objeción, por la EPS configure un allanamiento a la mora”.

2.2.2. Expediente T-4981981

2.2.2.1. Hechos de la demanda

1. Afirma la demandante padecer de una severa enfermedad arterioesclerótica sistémica que compromete los vasos coronarios, los vasos superiores de la aorta y las arterias de miembros inferiores.
2. Señala que la médica familiar de la EPS SANITAS, Dra. Ileana C. Diaconeasa, y el Dr. Fernando Villegas Cirujano Vascular de la Fundación Alejandro Londoño sugirieron valoración por especialista en neurocirugía y remisión prioritaria a cirugía vascular a la Clínica Valle del Lili, clínica de cuarto nivel requerida por el accionante y sitio donde a profundidad conocen su historia clínica.
3. Expone que EPS SANITAS le entrega una orden de consulta por primera vez por cirugía vascular periférica, es decir, orden de remisión para donde un cirujano vascular y no para donde un neurocirujano de la Clínica del Valle del Lili.
4. Señala que lo anterior conlleva a ser valorado nuevamente, lo que significa perder más tiempo y poner en peligro su vida porque el diagnóstico ya fue definido por el cirujano vascular Dr. Fernando Villegas González.
5. Solicita que se le remita de manera prioritaria a la Clínica Valle del Lili, clínica de cuarto nivel, para que un neurocirujano atienda su problema de carótidas. Asimismo, solicita el tratamiento integral para el padecimiento de ESTENOCIS CAROTIDEA ante la Clínica Valle del Lili.

2.2.2.2. Decisión de la primera instancia

El Juzgado 2 Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Armenia - Quindío, en providencia del 9 de marzo del 2015, decidió declarar la carencia actual del objeto por la ocurrencia de un hecho superado dentro de la acción de tutela, toda vez que la EPS SANITAS cumplió con la remisión a la Clínica Valle del Lili como medida prioritaria solicitada por el accionante. En el mismo fallo decidió denegar la solicitud de tratamiento integral en la mencionada IPS por considerar que no existe prueba de un mal servicio por parte de las IPS asignadas por la EPS SANITAS y que a pesar de la remisión prioritaria a cirugía vascular a la Clínica Valle del Lili de allí no se puede inferir que el tratamiento integral deba continuarse en dicha entidad y no en otra.

2.2.2.3. Decisión de la segunda instancia

El Juzgado 5 Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Armenia, Quindío, en providencia del 22 de abril de 2015, decidió confirmar el fallo de primera instancia considerando que para que sea concedido el tratamiento integral debe existir, por parte del médico tratante especificaciones sobre los procedimientos a seguir, con el fin de no dictar órdenes indeterminadas ni reconocer prestaciones futuras e inciertas.

2.2.2.4. Observaciones

Se sugiere la revisión del presente caso porque se le está negando al accionante el derecho al tratamiento integral poniendo en peligro su vida ya que su estado de salud es altamente riesgoso, aduce el actor, en la sustentación de la impugnación que él en la tutela no solamente pretendía una cita por neurocirugía sino UN PROCEDIMIENTO POR NEUROCIRUGÍA Y MEDICINA ENDOVASCULAR, ANGIOPLASTICAS CON IMPOSICIÓN DE STENT, porque la mera remisión no

mejorará su estado de salud ni suprime su padecimiento, sino que es necesario el tratamiento integral para garantizar su derecho a la vida ya que todos los médicos tratantes que lo han valorado coinciden en advertir los graves resultados de no realizarse el procedimiento adecuado, con los especialistas idóneos y en una clínica de cuarto nivel, que no existe en Armenia, Quindío, y que la más próxima es la Clínica del Valle del Lili. En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia T-760 de 2008 dispuso que *“En el Sistema de Salud, la persona competente para decidir cuándo alguien requiere un servicio de salud es el médico tratante, por estar capacitado para decidir con base en criterios científicos y por ser quien conoce al paciente”*.

También es importante resaltar que el Dr. Fernando Velásquez Lasprilla, neurocirujano de la Clínica del Valle del Lili, se encuentra a la espera de varios exámenes que no han sido ordenados por parte de la EPS SANITAS y que son necesarios para la valoración y para la determinación del tratamiento integral, lo que significa desobediencia por parte de la EPS SANITAS de los mandatos establecidos en la referida sentencia, esto es, *“Toda persona tiene el derecho constitucional a que se le garantice el acceso efectivo a los servicios que requiera, esto es, servicios indispensables para conservar su salud, cuando se encuentre comprometida gravemente su vida, su integridad personal, o su dignidad”*.

De igual forma, la jurisprudencia de la Corte ha sido clara en afirmar que *“(…) la atención y el tratamiento a que tienen derecho los pertenecientes al sistema de seguridad social en salud cuyo estado de enfermedad esté afectando su integridad personal o su vida en condiciones dignas, son integrales; es decir, deben contener todo cuidado, suministro de medicamentos, intervenciones quirúrgicas, prácticas de rehabilitación, exámenes para el diagnóstico y el seguimiento, así como todo otro componente que el médico tratante valore como necesario para el pleno restablecimiento de la salud del paciente o para mitigar las dolencias que le impiden llevar su vida en mejores condiciones; y en tal dimensión, debe ser proporcionado a sus afiliados por las entidades encargadas de prestar el servicio público de la*

seguridad social en salud”. Así, es necesario que al accionante se le brinde el tratamiento integral que requiere para que pueda vivir en un estado completo de bienestar físico, mental y social dentro del nivel posible y que además se le brinde en una clínica de cuarto nivel como lo es la Clínica Valle del Lili, como lo han dispuesto los médicos tratantes.

2.2.3. Expediente T-4981989

2.2.3.1. Hechos de la demanda

1. Señala la accionante ser madre cabeza de hogar y persona de la tercera edad, actuar en causa propia, aduce que por sus especiales condiciones el doctor José Caicedo Sastoque y el doctor Jorge Enrique Gonzales, en el correspondiente mandato de gobierno como alcaldes de Zipaquirá le asignaron una vivienda para ella y su núcleo familiar.
2. Indica que la contraprestación por la tenencia del inmueble ubicado en la carrera 7 No. 0-20 frente al Parque Villaveces del Municipio de Zipaquirá, fue desempeñarse durante diez años como jardinera, portera, vigilante y aseadora del mencionado Parque.
3. Expone que el 26 de febrero de 2015 fue desalojada de la vivienda quedando completamente desprotegida sin tener una vivienda en donde residir.
4. Consigna que nunca le ofrecieron de manera efectiva una alternativa de reubicación, como se lo habían asegurado, y que tampoco tuvo conocimiento de algún proyecto de vivienda del Municipio de Zipaquirá.
5. Afirma que actualmente no goza de un buen estado de salud pues debe ser operada de una hernia y que tiene a una de sus hijas hospitalizada por graves deficiencias en su salud.

2.2.3.2. Decisión de la primera instancia

El Juzgado 3 Civil Municipal de Zipaquirá Cundinamarca, en providencia del 16 de abril de 2015, declaró improcedente la acción de tutela por no encontrar ninguna vulneración de los derechos invocados, considera que la accionada actuó conforme a derecho ya que la ejecución surtida fue una acción ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de restitución de bien inmueble perteneciente al municipio de Zipaquirá.

2.2.3.3. Observaciones

Se sugiere la revisión del presente caso porque no se le está garantizando a la accionante el derecho fundamental a la vivienda digna, ya que a pesar de haberse llevado a cabo debidamente el proceso de restitución de bien inmueble ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a la accionante no se le ofrecieron alternativas de reubicación ni se le informó sobre proyectos de vivienda del municipio a los que pudiera acceder.

La Corte Constitucional, en Sentencia T-409 de 2013, preceptuó: *“El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual pueda desarrollar su proyecto de vida”*. Se le desconoció este derecho fundamental al accionante porque manera indiscriminada se le dejó desprotegida en la vía pública sin tener en cuenta que se trata de un sujeto de especial protección constitucional por ser una persona de la tercera edad, tener una situación económica precaria, ser cabeza de familia, no gozar de un buen estado de salud y tener actualmente una de sus hijas con graves padecimientos físicos.

Cabe señalar que en Sentencia T- 438 de 2006 en un caso similar la referida Corporación dijo que: *“Es claro que la administración permitió la ocupación de una tierra que constituían espacio público y no hizo nada para impedirlo, estableciendo con su permisividad la confianza por parte de los administrados de crear unas*

expectativas en torno a una solución de vivienda. Lo anterior supone, en consecuencia, que cuando una autoridad local se proponga recuperar el espacio público ocupado por los administrados que ocuparon tal espacio público, deberá diseñar y ejecutar un adecuado y razonable plan de reubicación de dichas personas de manera que se concilien en la práctica los intereses en pugna; “reequilibrar” como dice García Enterría”. Así, se debe tener en cuenta que la garantía de los derechos fundamentales de la accionante no está en el debido proceso de la restitución del bien inmueble sino en alternativas para su reubicación y la de su grupo familiar, y en la debida información sobre proyectos de vivienda que lleve a cabo el municipio toda vez que la accionante por acción de las autoridades sostuvo una expectativa legítima de mantener ciertas situaciones consentidas por la administración.

También se vislumbra una posible relación laboral entre la Alcaldía del Municipio de Zipaquirá y la accionante, toda vez que esta última prestó sus servicios personales como jardinera, portera, vigilante y aseadora del Parque Villaveces por diez años, sin recibir pago alguno y sin habersele afiliado a la Seguridad Social, se debe tener en cuenta que mediante Sentencia T - 116 de 1993 la Corte Constitucional adujo que: *“El concepto de seguridad social hace referencia al conjunto de medios de protección institucionales frente a los riesgos que atentan contra la capacidad y oportunidad de los individuos y sus familias para generar los ingresos suficientes en orden a una subsistencia digna”*.

2.2.4. Expediente T-4981999

2.2.4.1. Hechos de la demanda

1. Manifiesta la accionante estar afiliada a la EPS MEDIES CLINICA GENERAL DEL NORTE en la cual, por sus deficiencias de salud le suministraron meta morfina e insulina de tipo genérico, sin que la actora encontrara mejoría respecto a su estado de salud y, por el contrario, sentir mayor deterioro físico.

2. Señala que decidió acudir a la CLÍNICA BAUTISTA en la que le realizaron una nueva valoración, y le determinaron un diagnóstico de cardiopatía por lo que procedieron a formular medicamentos diferentes a los suministrados por la accionada, con los cuales la accionante siente total evolución y mejoría.
3. Acude a su EPS MEDIES CLÍNICA GENERAL DEL NORTE para solicitar la entrega de los medicamentos, obteniendo respuesta negativa al respecto, bajo la argumentación que dichos medicamentos se encuentran fuera del POS y que a ella no la atiende un especialista.

2.2.4.2. Decisión de la primera instancia

El Juzgado 21 Civil Municipal de Barranquilla, en providencia del 25 de noviembre de 2014, resolvió no conceder la tutela invocada, por no haberse demostrado vulneración de derecho alguno, toda vez que la accionada nunca le ha negado atención a la paciente y que no existe constancia de que la accionante haya solicitado cambio de medicamentos ni prueba de la formulación de estos por parte de un médico especialista.

2.2.4.3. Decisión de la segunda instancia

El Juzgado 3 Civil del Circuito de Barranquilla, en providencia del 24 de abril de 2015, resolvió decretar la nulidad de todo lo actuado por falta de competencia, enviar copias del expediente a la Superintendencia Nacional de Salud para que avoque conocimiento en el asunto y enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

2.2.4.4. Observaciones

Se sugiere la revisión del presente caso, toda vez que existe una grave incoherencia en la decisión del juez de segunda instancia que afecta claramente los derechos fundamentales de la accionante; lo anterior, en tanto que en el acápite de

consideraciones del fallo expone ser el competente para conocer del asunto por mandato de los decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000 pero, a renglón seguido, aduce que la tutela es improcedente por no cumplirse el requisito de subsidiariedad en la medida en que la accionante debió acudir primero a la Superintendencia Nacional de Salud para que allí se surtiera el trámite establecido por la Ley 1438 de 2011 y, por tanto, resuelve enviar copias del expediente a la mencionada entidad; por último decide enviar el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Así, se solicita que a través de un número especial de Auto de la Sala de selección se subsane la presente situación, toda vez que el fallador ha decidido de manera confusa, dejando en la incertidumbre el derecho fundamental a la salud reclamado por la ciudadana.

2.3. Asuntos de orden administrativo

Organizar y cuantificar los expedientes de tutela, a pesar de ser una actividad engorrosa, es necesaria en la medida en que el orden posibilita una mayor eficacia en el desarrollo de las funciones. Entender que el arreglo de archivo no es menos importante, es otro aprendizaje a rescatar de la pasantía.

También, el paso por esta Corporación ayudó a concientizar a los directivos sobre las condiciones espaciales del trabajo, ya que, debido al excesivo número de expedientes de tutela, los escritorios, los pasillos, los escaparates de Secretaría General, entre otros, estaban totalmente colapsados, lo cual llama la atención, sobre todo por cuestiones de salud.

Como se explicó en párrafos anteriores, los expedientes revisados deben ser devueltos al juzgado o tribunal de origen, pero existen problemas de logística en cuanto a esa devolución, lo cual agrava más la problemática porque no solo se aglomeran los expedientes por revisar, sino también, los ya estudiados, dando pie a su extravío o deterioro.

Por tal motivo, se decidió emprender un intento por mejorar el ambiente de trabajo, con una serie de acciones, tales como una conversación con el magistrado Palacio para explicarle la inconformidad, visita del arquitecto de la Corporación para evaluar, con base en los planos de la obra, dónde más se podían apilar los expedientes y, por último, una visita de la Presidenta María Victoria Calle, quien ordenó a Secretaría General ampliar el espacio asignado al despacho para acumular los expedientes y, acelerar el procedimiento para la devolución de los mismos.

Pese a la importancia de la pasantía, es de resaltar que, con el nuevo reglamento interno de la Corte -Acuerdo 01 del 30 de abril de 2015-, constituye un obstáculo haber sido pasante para ocupar algún puesto dentro de esta Corporación, lo cual trae consigo una afectación para nuestras oportunidades laborales, sobre todo si se tiene en cuenta que antes del nuevo reglamento, gran parte del personal vinculado ingresaban como pasantes o judicantes *ad honorem* y ascendían, con el paso del tiempo.

3. ESTADÍSTICAS DE LOS CASOS ESTUDIADOS DURANTE LA PASANTÍA

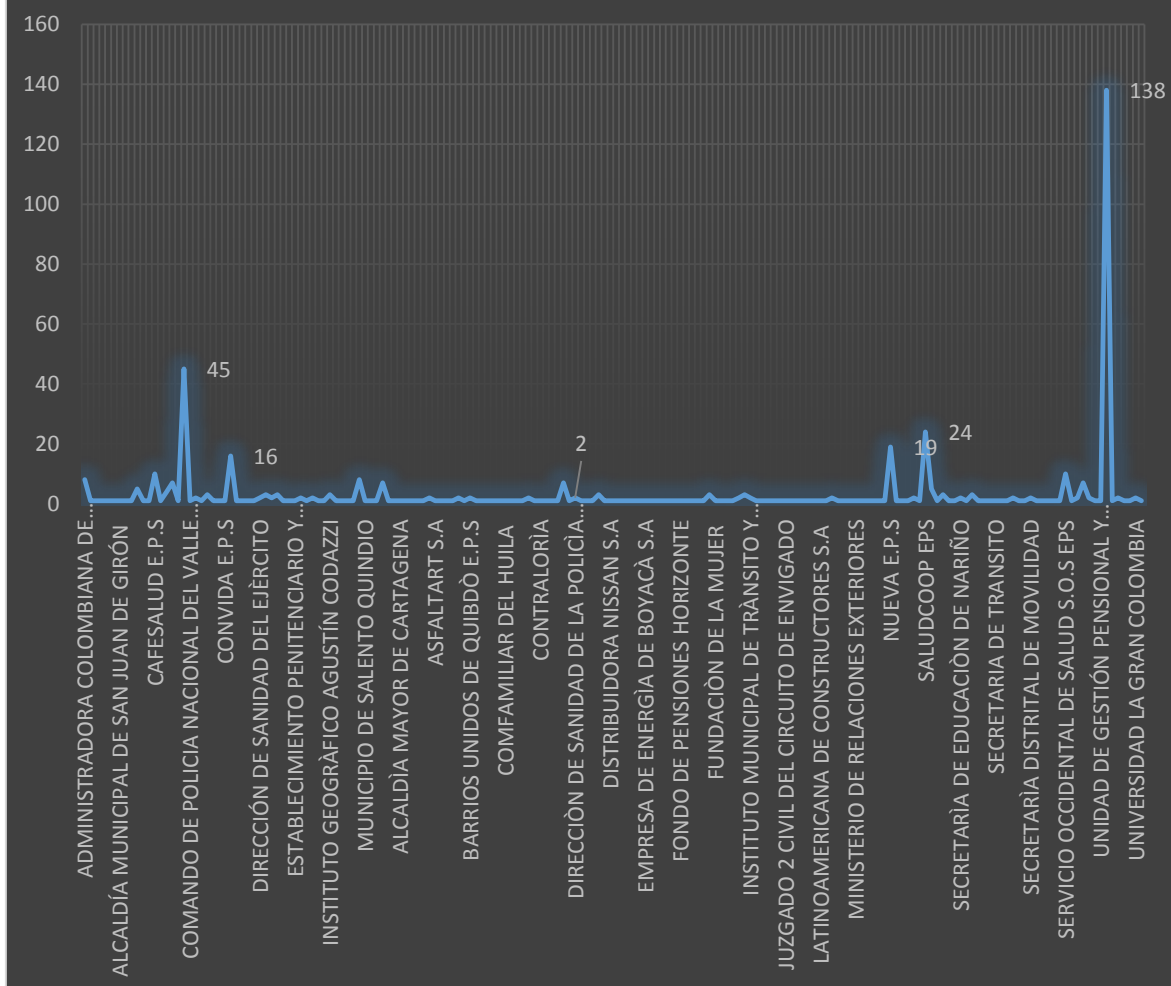
Con el fin de sistematizar los expedientes estudiados, día a día se tomaron fotos de las carátulas de los mismos, con base en lo cual se presenta el siguiente análisis.

Este análisis cuantitativo pretende la representación de datos mediante recursos gráficos tales como líneas, superficies o símbolos, para que manifiesten la relación matemática o correlación estadística de las fotografías informativas.

Es de aclarar que estas gráficas se realizaron con base en 518 expedientes, de los que se pudo obtener fotografías informativas, pero que, debido al gran número de expedientes, hubo ocasiones en que la fotografía no fue tomada, por cuestiones de agilidad y, por tanto, no fue posible incluirlos en esta sistematización.

También, en este análisis se hará especial énfasis en lo atinente a la UARIV, debido a que esta monografía presenta como producto un análisis de las mujeres desplazadas por el conflicto armado, que involucra a esta entidad.

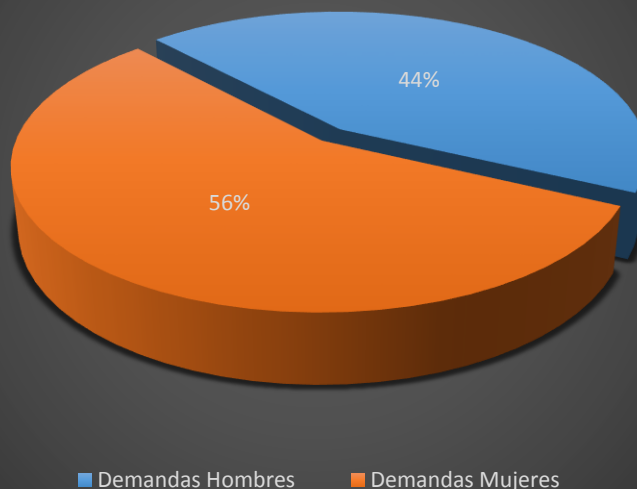
GRÁFICA 1: NÚMERO DE ACCIONES DE TUTELA POR ENTIDAD



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. EXPEDIENTES REVISADOS POR KARINA MOLANO, DESDE JUNIO 09 DE 2015 HASTA JULIO 03 DEL MISMO AÑO, BOGOTÁ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, DESPACHO DEL DR. JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

En esta gráfica se puede observar de manera general, las entidades que fueron demandadas en las acciones de tutela estudiadas y, el número de expedientes correspondiente a cada entidad.

GRÁFICA 2: PORCENTAJE DE ACCIONES DE TUTELA POR SEXO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. EXPEDIENTES REVISADOS POR KARINA MOLANO, DESDE JUNIO 09 DE 2015 HASTA JULIO 03 DEL MISMO AÑO, BOGOTÀ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, DESPACHO DEL DR. JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

Además, de los 518 expedientes revisados, el 56% corresponde a acciones de tutela presentadas por mujeres, es decir, 290 expedientes y, 44% corresponde a hombres, o sea, 228 acciones de tutela.

Haciendo un *ranking* de las entidades más demandadas encontramos que, de los 518 expedientes sistematizados, en orden descendente, 138 corresponden UARIV, 45 a COLPENSIONES, 24 a SALUDCOOP EPS, 19 a Nueva EPS, 16 a COOMEVA EPS, 10 a CAFESALUD EPS, 10 a Servicio Occidental de Salud EPS, entre otros, siendo importante resaltar que dentro de esta cuantificación la entidad más demandada es la UARIV y la menos demanda CAPRECOM.

GRÁFICA 4: PORCENTAJE ACCIONES TUTELA CONTRA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL DE LAS VÍCTIMAS, POR SEXO



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA. EXPEDIENTES REVISADOS POR KARINA MOLANO, DESDE JUNIO 09 DE 2015 HASTA JULIO 03 DEL MISMO AÑO, BOGOTÀ COLOMBIA, CORTE CONSTITUCIONAL, DESPACHO DEL DR. JORGE IVAN PALACIO PALACIO.

Como es de notar en esta gráfica número 4, de las 138 acciones de tutela impetradas contra la UARIV, el 67% fueron presentadas por mujeres, es decir, 93 de los expedientes, y el 33% por hombres, o sea, 45 acciones de tutela, lo cual refleja la mayor vulneración a los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas. Además, solo 6% de las acciones de tutela presentadas por mujeres, tuvieron segunda instancia.

4. DERECHOS MÁS VULNERADOS

Como se mencionó en párrafos anteriores, desde el 1 de julio de 2015 el reglamento interno de la Corte Constitucional cambió, y para dichas modificaciones se tuvo en cuenta el conocimiento de los auxiliares *ad honorem*, respecto de los derechos más vulnerados para el momento, a continuación, se presenta una tabla sobre lo que se concluyó de manera colectiva, con el fin de complementar los hallazgos de las estadísticas.

DERECHOS MÁS VULNERADOS	
SALUD	<ul style="list-style-type: none">-Entrega de medicamentos y realización de procedimientos.-Autorización de citas con médicos especialistas.-Tratamiento integral.-Transporte y alojamiento para posibilitar la realización de estudios científicos, operaciones, asistencia a citas, entre otros.-Entrega de pañales.Exoneración de copagos.
PROTECCIÓN ESPECIAL A LA POBLACIÓN DESPLAZADA	<ul style="list-style-type: none">-Entrega de ayuda humanitaria.-Pronta entrega de ayuda humanitaria.-Concesión de prórroga de emergencia

MÍNIMO VITAL

- Inscripción en el Registro Único de Víctimas.
- Auxilio de vivienda.
- Proyectos productivos.

- Incapacidades.
- Licencia de maternidad.
- Pensión de invalidez.
- Pensión de vejez.
- Pensión de sobreviviente.
- Acreencias laborales.

SERVICIOS PÚBLICOS

- Instalación de servicio de agua potable.
- Sobre-cobro.

SEGURIDAD SOCIAL

- Movilidad del Sistema de Salud.
- Calificación de invalidez.

PETICIONES AL INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO Y CARCELARIO

- Atención de salud.
- Unidad familiar.
- Dignidad humana.
- Redención de pena.
- Medida de aseguramiento con detención domiciliaria.

ESTABILIDAD LABORAL ESFORZADA	<ul style="list-style-type: none">-Mujeres en estado de embarazo.- Fuero sindical.
DEBIDO PROCESO	<ul style="list-style-type: none">-Vías de hecho.-Defecto fáctico.
DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO	<ul style="list-style-type: none">-Prescripción de comparendos.-Desencarcelamiento.-Nulidad de actos administrativos.

6.

5. PRODUCTO DE LA PASANTÍA

5.1. Premisa

En la labor de revisión de expedientes durante la pasantía y como lo evidenciaron las gráficas y la construcción de la tabla de derechos más vulnerados, fue recurrente encontrar acciones de tutela interpuestas por mujeres desplazadas, reclamando entrega de ayuda humanitaria de emergencia, concesión de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia, inscripción en el Registro Único de Víctimas, entrega del auxilio de vivienda, inclusión en proyectos productivos, entre otros, de tal manera que, de los 518 expedientes de tutela estudiados, el 56% de los accionantes fueron mujeres y haciendo un *ranking* de las entidades más demandadas se encontró que la primera de ellas es la Unidad para la Atención Integral de las Víctimas con 138 expedientes, de los cuales el 67% fueron interpuestas por mujeres.

De lo anterior se colige que, si bien existen avances en materia jurídica para brindar atención a la población desplazada, tal como la Sentencia T-025 de 2004 de Corte Constitucional en la cual se declara un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado y, el Auto de Seguimiento 092 de 2008 que analiza de manera específica la situación de las mujeres desplazadas, estas órdenes son precarias y no se han cumplido.

Con el fin de darle consistencia a esta afirmación y de comprender el sentido de la experiencia mediante la articulación de la teoría y la práctica, a continuación, se presenta un análisis conceptual y un análisis crítico sobre esta problemática comprendidos fundamentalmente en el análisis de la Sentencia T-025 de 2004 y del Auto de Seguimiento 092 de 2008.

5.2. Análisis conceptual

El fenómeno del desplazamiento forzado interno es una problemática que incumbe a todos, no es invisible a nuestro diario vivir, basta con visitar las afueras de las iglesias, de los bancos o de los restaurantes, para darnos cuenta de que es un mal que persiste en nuestra sociedad colombiana y que ha empeorado preocupantemente, por tanto, es necesario conocerla para reflexionar, saber qué está haciendo el gobierno actual para buscar una solución e incentivar la protección de los derechos fundamentales de estas personas.

El desplazamiento forzado no es un hecho reciente en el país, por el contrario, ha estado presente durante toda su historia.

Antes de la década de 1980 el control de la tierra, la búsqueda de mejores condiciones de vida y, la persecución por motivos ideológicos o políticos fueron las principales causas del desplazamiento interno. Ejemplo de esta agudización del conflicto armado fue la masacre de las bananeras en 1928, la explotación cauchera en la década de 1930, la violencia bipartidista en la década de 1950, etc.

En 1995, se intensificó la estrategia de involucrar a la población civil en el conflicto armado, debido al recrudecimiento del conflicto por la formalización, consolidación y expansión de los grupos paramilitares y, al fortalecimiento de los grupos guerrilleros.

De tal manera, el desplazamiento forzado es un fenómeno que ha perdurado en el tiempo de manera muy particular, por ser un desplazamiento de recorrido interno y en zonas de mayor concentración de la propiedad agraria. A saber, el

desplazamiento se ha limitado a las fronteras del país, las personas, en su mayoría, se han desplazado al interior del mismo, pero no hacia el exterior.

Además, el desplazamiento tiene origen, por regla general, en zonas rurales y el asentamiento, en zonas urbanas aparentemente con mejor economía y/o oportunidades de progreso. No obstante, los asentamientos han aumentado en zonas fronterizas, por razones geoestratégicas.

Cabe decir que, el desplazamiento de la población causa un quiebre en las estructura económica y política de los territorios receptores. Dicho asentamiento, se da casi siempre en las cabeceras municipales, incluidas las grandes capitales que albergan la mayor parte de personas, estas zonas se caracterizan por tener grandes recursos naturales, áreas de futuros desarrollos viales y energéticos que ante el asentamiento sufren aumento del desempleo y una arbitraria asignación de recursos a la población pobre de las zonas urbanas.

Las Naciones Unidas han definido el desplazamiento forzado como:

Personas o grupos de personas obligadas a huir o abandonar sus hogares o sus lugares habituales de residencia, en particular como resultado de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violación de los derechos humanos (Piñeros, 2012, pág. 172).

A partir de esta definición, es preciso decir que el desplazamiento forzado es un fenómeno que involucra cada vez más a hogares enteros, aunque se siguen produciendo desplazamientos de personas sin parentesco alguno.

Las únicas causas de este fenómeno no son la ocupación territorial y la apropiación de activos, sino también, la expansión de la frontera agrícola, los desastres naturales, las reorganizaciones demográficas, la acumulación económica a partir de los cultivos ilícitos, entre otros.

Sin embargo, no es de negar que la violencia es la causa más recurrente, debido a la multiplicidad de escenarios bélicos y a la diversidad de actores involucrados.

Se trata de una guerra irregular de larga duración, diferenciada regionalmente, provocada por varios actores armados, tales como grupos guerrilleros, grupos paramilitares, milicias, bandas urbanas, organizaciones de los carteles de la droga, incluso por el mismo Estado.

Lo anterior, enmarca dentro de esta problemática la exclusión de la propiedad de la tierra, la ausencia institucional en grandes zonas del territorio y, el uso de la violencia, para lograr recomposiciones sociodemográficas y económicas, que desembocan en la vulneración de derechos fundamentales.

Aunque el desplazamiento forzado a causa de la violencia ha sido la constante de la guerra colombiana, solo a partir de 1997 el Estado colombiano vio la importancia de asumir este fenómeno, por tal razón, se expidió la Ley 38 de 1997, estableciendo los derechos de las víctimas y la responsabilidades del Estado.

La Ley 38 de 1997 en su Artículo 1 consagra:

Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonado su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personal han sido vulnerados o se encuentran directamente amenazados, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público (Cruz, 2015, pág. 32).

Esta definición especifica algunos conceptos que son claves para el entendimiento o delimitación de la problemática, tales como: “forzado” y “dentro del territorio nacional”, con el fin de establecer una diferencia con las migraciones y por supuesto, con la figura de refugiado. Luego, la definición contempla “lugar que se abandona”, consagrando una protección muy amplia, ya que reconoce la responsabilidad del Estado frente a las personas desplazadas y la vulneración que existe cuando se obliga a alguien a mudarse de su residencia. Esto, ejemplifica el amplio espíritu de la norma y la intención de la misma, al mencionar la mayor cantidad de situaciones posibles que desencadenan un desplazamiento.

Según el Sistema de Información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia (SISDES), para 1998 se estima una cifra de 308.000 personas desplazadas violentamente por las dinámicas de terror, muerte y éxodo que propician las masacres, asesinatos y amenazas por parte de los diversos actores armados. Es decir, que en un año se produjo el desplazamiento de 71.613 hogares integrados en su mayoría por mujeres, niños, niñas y jóvenes menores de edad. En resumen, aproximadamente ocho hogares fueron desplazados cada hora en Colombia durante 1998 (Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES, 1999, pág. 2).

Para 1999, se estima una población desplazada de 288.127 personas que integran aproximadamente 57.625 hogares, de los cuales alrededor de 11.700 colombianos buscaron refugio y protección en territorio fronterizo de países vecinos (Panamá, Venezuela y Ecuador) consolidando una tendencia creciente de internacionalización de la crisis humanitaria.

El fenómeno de desplazamiento cada vez abarca más territorio. Según la Red de Solidaridad Social (RSS), en el año 2000 fueron afectados 480 municipios y, en el año 2001 la cifra asciende a 819, lo que indica un incremento del 70 por ciento. Ello implica que, el 74 por ciento de los municipios del país tienen problemas de desplazamiento, ya sea de salida o de llegada. De los 819 municipios, 183 fueron

exclusivamente expulsores de población, 120 fueron exclusivamente receptores, y 516 presentan expulsión y recepción a la vez. Sin embargo, el 65 por ciento de la expulsión se concentra en 52 municipios mientras el 72 por ciento de la recepción se concentra en 44 municipios (Ibañez, Ana & Querubín, Pablo, 2004, págs. 6-7).

Este fenómeno es una tragedia que ha seguido latente en el pasar de los años, por ejemplo, en el año 2002 según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) se registraron 412,553 personas desplazadas, y para el año 2004 alrededor de 287, 580 (Sistema de información sobre derechos humanos y desplazamiento SISDHES, 2012, pág. 14).

5.3. Sentencia T-025 de 2004

En el año 2004, se presenta un avance jurisprudencial en materia de desplazamiento forzado: la Corte emite la Sentencia T-025 del 2004, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa.

Teniendo en cuenta que la citada sentencia constituye la base del presente estudio, y con el propósito de presentar al lector los aspectos que se consideran más relevantes, a continuación, se relacionan algunos extractos de dicho pronunciamiento.

Resumen del argumento y de la decisión

La Sala Tercera de Revisión, al resolver sobre las presentes acciones de tutela, concluye que por las condiciones de vulnerabilidad extrema en las cuales se encuentra la población desplazada, así como por la omisión reiterada de brindarle una protección oportuna y efectiva por parte de las distintas autoridades encargadas de su atención, se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al

mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (apartados 5 y 6). Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. (apartado 6.3) Tal situación constituye un estado de cosas inconstitucional que será declarado formalmente en esta sentencia (apartado 7 y ordinal primero de la parte resolutive).

A pesar de que en el año 2003 el número de nuevos desplazados disminuyó y que respecto de la población desplazada las autoridades han identificado la urgencia de atender adecuadamente su situación, han diseñado una política para su protección y han desarrollado múltiples instrumentos para su ejecución, las acciones que efectivamente llevan a cabo las autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada (apartado 6.1 y 6.2) y los recursos efectivamente destinados a satisfacer estos derechos (apartado 6.3.2), no resultan acordes con los mandatos de la Ley 387 de 1997 que desarrollaron los derechos constitucionales respecto de los desplazados, ni con los decretos que el propio Ejecutivo ha dictado sobre la materia, ni con las previsiones que el CONPES había efectuado al estimar los recursos necesarios para atender tales derechos (apartado 6 y Anexo 5).

En efecto, si bien el gasto social y de atención a la población marginada es considerado como gasto prioritario, y existe una política estatal de atención a la población desplazada, articulada en una ley de la República, así como un marco reglamentario detallado, y una cuantificación del esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir los mandatos constitucionales y legales, las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de estos recursos han omitido, de manera reiterada, adoptar los correctivos necesarios para asegurar que el nivel de protección definido por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo, sea efectivamente alcanzado.

Tal vulneración no es imputable a una sola entidad, sino que todas las autoridades nacionales y territoriales con responsabilidades diversas en la atención de la población desplazada, por acción u omisión, han permitido que continúe y, en algunos casos, se agrave la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados.

La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7) 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. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el expertise de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado (apartado 8). Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados, de tal manera que las prioridades sean realmente atendidas y a todos y cada uno de los desplazados se les asegure el goce efectivo de sus derechos mínimos (ordinal 1b) y c) de la parte resolutive).

Ese mínimo de protección que debe ser oportuna y eficazmente garantizado (apartado 9) implica (i) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas

desplazadas y (ii) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.

En relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes.

Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, el mínimo al cual están obligadas las autoridades consiste en (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio, (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal y (v) proveer el apoyo necesario para que el retorno se efectúe en condiciones de seguridad y los que regresen puedan generar ingresos para subsistir autónomamente.

La Corte fija un plazo de dos meses al Consejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada para definir el nivel de recursos que efectivamente se destinarán a cumplir las obligaciones asumidas por el Estado, sin que los derechos mínimos anteriormente mencionados puedan dejar de ser protegidos de manera oportuna y eficaz. En caso de que sea necesario redefinir prioridades y modificar algunos aspectos de la política estatal para cumplir esta orden, se concederá al mismo Consejo un plazo de un año para este efecto, durante el cual en todo caso se habrán de respetar los mínimos señalados.

Con el fin de que garanticen los derechos de los tutelantes también ordenará que se de 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 (apartado 10) (Sentencia T- 025, 2004).

1.3.1. Comentarios sobre la sentencia

Claramente, uno de los asuntos más importantes de la sentencia es la declaración del estado de cosas inconstitucional, el cual es una creación intelectual desarrollada jurisprudencialmente en ocho sentencias de la Corte Constitucional, en donde por violaciones generalizadas y sistemáticas de derechos humanos, las facultades del juez de tutela se extienden extraordinariamente, con el fin de brindar protección de manera directa a las personas en situación de desplazamiento forzado y de manera indirecta, a toda la sociedad que se considera potencialmente en peligro de ser desplazados por el conflicto armado.

Según un informe de la subdirección de participación –Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas-, el estado de cosas inconstitucional se puede definir como: “Un juicio empírico de la realidad, que determina un incumplimiento reiterado y sistemático de la norma constitucional, de tal magnitud, que hace que la Carta Política quede sin efecto en la praxis (Subdirección de Participación Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2012, pág. 4)”.

De tal modo, la declaración del estado de cosas inconstitucional quiere significar una contrariedad entre la realidad y la Carta Política, por tal motivo, la Corte pretende generar un espacio extraordinario, en el cual el Estado pueda resolver la tensión existente entre la Constitución Política y la realidad, en la medida en que no se juzga un acto jurídico sino un estado de cosas, es decir, la realidad.

El estado de cosas inconstitucional es también una creación teórica que se apoya en una cimentada interpretación legal, afianzada en principios y mandatos constitucionales, tales como:

- El que le otorga a la Corte Constitucional la guarda y protección de la integridad de la Carta Política.
- Las obligaciones que le demanda a las autoridades públicas el Estado social y democrático de derecho.
- La primacía de los derechos humanos.
- Las obligaciones internacionales del Estado colombiano en materia de derechos fundamentales.
- El desarrollo de la protección que anima el espíritu garantista de la acción de tutela y sus normas reglamentarias, entre otros (Subdirección de Participación Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2012).

Se constituye además en una presión para el cumplimiento de los derechos fundamentales, en la medida en que la amenaza de su declaratoria ayuda a que cese en el futuro ciertas vulneraciones, existiendo mayor conocimiento acerca de la situación de la población desplazada en la actualidad.

Además, la Sentencia T-025 de 2004 coadyuva a la recuperación de un espacio dentro del debate de políticas públicas y en el orden de las prioridades estatales,

logrando reactivar las instancias de discusión y planeación política, desde una mirada más crítica y amplia.

La sentencia continua el propósito de organizar y clarificar las principales características que conforma el estado de cosas inconstitucional, así:

El concepto de estado de cosas inconstitucional ha evolucionado jurisprudencialmente desde 1997 cuando se declaró por primera vez. En las sentencias más recientes sobre este fenómeno, de conformidad con la doctrina de esta Corporación, se está ante un estado de cosas inconstitucional cuando “(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas –que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales– y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales (Subdirección de Participación Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, 2012, págs. 11-12)”.

Asimismo, es clara la forma como cataloga la Corte a la población desplazada al decir: “es la población más vulnerable dentro de la vulnerable” en donde confluye con especial énfasis el detrimento de los derechos de los niños, las niñas, las mujeres, y la población étnica.

De igual forma, la Corte mediante esta sentencia dio un cambio jurisprudencial al asumir la competencia post-providencia, es decir, que después de la emisión de la sentencia, esta Corporación se conserva la competencia de realizar el control judicial para el cumplimiento de las órdenes impartidas, además, también se reserva la facultad de expedir nuevos mandatos mediante Autos de Seguimiento, en aras de complementar las órdenes anteriores y/o atender el cambio de circunstancias que no se tuvieron en cuenta en la sentencia estructural.

Lo anterior posibilita un proceso de seguimiento más integral, debido a que la Corte continúa ocupándose de la problemática y no solo busca apoyo en organismos de control como el Ministerio Público, sino que también, lo nutre con la invitación a la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y organizaciones de desplazados, siendo esta la primera vez que existe un espacio de participación a la población desplazada.

Por último, la Corte mediante esta sentencia definió el proceso de verificación, judicializando los indicadores para su cumplimiento, sobre la base de la materialización real de los derechos, obligando a una mayor concreción por parte del Gobierno en cuanto a metas, plazos, cronograma, disponibilidad presupuestal, entre otros.

1.3.2. Análisis crítico

A pesar de que conflicto armado colombiano es esencialmente entre hombres pues son estos quienes de manera mayoritaria empuñan las armas en la guerra, las mujeres han sido desplazadas en mayor proporción que los hombres. Esta diferencia porcentual se ha convertido en una tendencia histórica que, si bien puede ser producida porque existen más número de mujeres que hombres, también se debe a las afectaciones desproporcionadas que sufren las mujeres.

Las mayores afectaciones que sufre el sexo femenino han pasado del plano privado al dominio público y al ámbito de responsabilidad de los Estados, poniendo al descubierto que esta problemática no deriva de la falta de ética personal u ocasional, sino que está profundamente arraigada en las relaciones estructurales de desigualdad entre el hombre y la mujer, así, relaciones de poder entre la mujer y el hombre evidencian una desigualdad histórica y una discriminación generalizada contra la mujer.

Un estudio del Secretario General de las Naciones Unidas (2006, pág. 4) dice: *“Las disparidades patriarcales de poder, las normas culturales discriminatorias y las desigualdades económicas se han utilizado para negar los derechos humanos de la mujer y perpetuar la violencia”*.

En el contexto de la subordinación de la mujer, los factores concretos que causan la violencia son el uso de la fuerza, las doctrinas sobre la intimidad, y las inacciones de los Estados dejando a las mujeres como el blanco de la violencia en diversos contextos, incluida la familia, la comunidad, la custodia del Estado, el conflicto armado, entre otros (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Así, pese al gran avance jurídico que representa la Sentencia T-025 de 2004, la alarmante situación de las mujeres desplazadas, requiere de acciones diferenciadas, coordinadas y cuidadosamente diseñadas toda vez que son las mujeres las que principalmente sufren los estragos del desplazamiento forzado, teniendo que salir a la urbe a luchar no solo por su subsistencia, sino también por la de sus hijos, expuestas al hambre, al frío, a enfermedades, al maltrato, en fin, a una multitud de dolores que las denigra como personas, siendo así el desplazamiento un problema generador de nuevos conflictos que, sin lugar a dudas, atentan contra los derechos fundamentales y que complejiza aún más la situación económica, política y social del país.

Para tal efecto, la Corte mediante Auto de Seguimiento 092 de 2008 hizo un estudio profundo de la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas, identificando y clarificando aspectos trascendentales que dan cuenta de dichas afectaciones desproporcionadas

A continuación, se presentan extractos del referido auto para ilustrar al lector sobre la afectación desproporcionada del desplazamiento forzado en las mujeres.

1.3.3. Auto 092 de 2008

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, mediante Auto de Seguimiento explican:

a. En el Auto 092 de 2008, la Corte Constitucional adoptó 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) se ordenó al Gobierno la 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 distintas facetas de género del desplazamiento forzado,(ii) el establecimiento de dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas – la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada, y la presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, (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 Auto 092 de 2008 se adoptó en el marco del seguimiento a la superación del estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado, declarado por la Corte en la sentencia T-025 de 2004. Obedece a la obligación constitucional de las autoridades colombianas de incorporar un enfoque diferencial de género dentro de la política pública de atención a las personas desplazadas por el conflicto armado, de tal forma que el sistema de protección sea sensible a las

necesidades y vulnerabilidades específicas de las mujeres victimizadas por este fenómeno. [...] 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: por una parte, las mujeres desplazadas constituyen aproximadamente la mitad de la población inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, mientras que los hombres dan cuenta de aproximadamente una cuarta parte del mismo. Por otra parte, el desplazamiento afecta a las mujeres en forma diferencial, como resultado de su condición femenina en un conflicto armado que tiene lugar en una sociedad con rasgos patriarcales. 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.

b. La Corte Constitucional adoptó medidas generales de protección de las mujeres desplazadas 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.

c. 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 incluirían, 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. Los hechos sobre los cuales se han presentado informaciones detalladas a la Corte que se reseñan en el Auto 092/08, incluyen, dentro de todas las anteriores categorías: violaciones y abusos sexuales individuales y colectivos, torturas sexuales, mutilaciones sexuales y posteriores homicidios de las víctimas, así como actos atroces de ferocidad y barbarie de contenido sexual (tales como varios empalamientos y descuartizamientos de mujeres embarazadas o desmembramientos de mujeres vivas), la prostitución forzada, la esclavización sexual, la desnudez pública forzada, la humillación sexual individual y colectiva, el sometimiento a violencia sexual como medio para obtener información, o la amenaza 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. Entre estos casos, son muy frecuentes los de secuestro, tortura, violación individual y colectiva, mutilación y posterior homicidio de mujeres previamente individualizadas por los actores armados, en tanto retaliación, estrategia de combate o manifestación de

ferocidad; es frecuente que los cadáveres de las víctimas sean hallados con órganos o miembros cercenados, en tanto advertencia pública de los perpetradores. También alarma a la Corte la presentación de varias noticias sobre la comisión pública de crímenes atroces contra mujeres embarazadas durante matanzas cometidas recientemente por los grupos armados ilegales, específicamente su violación colectiva, empalamiento y desmembramiento frente a miembros de su familia y su comunidad; varias atrocidades de este nivel se han ejecutado contra miembros de comunidades indígenas o afrodescendientes [...]. La Corte comunicó los relatos de cientos de casos de crímenes sexuales recientes al Fiscal General de la Nación, para lo de su competencia, y solicitó a la Procuraduría General de la Nación que supervigile el avance de las investigaciones y procesos penales a los que haya lugar, así como al Director de CODHES que promueva el acompañamiento de las víctimas.

d. 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 (12) 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. Tales programas son:

- 1. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.*
- 2. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.*
- 3. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.*
- 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.*
- 5. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.*
- 6. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.*
- 7. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas.*
- 8. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.*
- 9. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.*
- 10. 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.*
- 11. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.*
- 12. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.*

e. 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 distintas vías ante esta

Corporación, la Corte Constitucional impartió las correspondientes órdenes individuales de protección para cada uno de sus casos específicos, y ordenó 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. f. La Corte incluyó, dentro de los elementos mínimos obligatorios que debe cumplir cada uno de los programas cuya creación ordenó, que se vincule activamente a diversas organizaciones protectoras de los derechos humanos de las mujeres desplazadas dentro de los procesos de diseño e implementación de cada programa individual. Para garantizar que la participación de estas organizaciones sea efectiva, y que de tal forma la voz de las mujeres desplazadas sea oída en el diseño e implementación de los programas que se habrán de crear para protegerlas, la Corte ordenó al Director de Acción Social que informe a la Sala Segunda de Revisión, al momento en el cual se de inicio al proceso de implementación del Programa sobre (a) cuáles organizaciones fueron involucradas en los procesos de diseño e implementación de cada Programa, cómo se les invitó a participar, y cuál fue el alcance de su participación; (b) cuáles propuestas formales presentadas por estas organizaciones fueron aceptadas por Acción Social e incorporadas en el diseño de cada programa, cuáles fueron rechazadas, y las razones que sustentaron dicha decisión (Corte Constitucional, 2008)

1.3.4. Efectos generales del Auto 092 de 2008

María López con base en los aportes de la Mesa Nacional de Seguimiento al Auto 092 de 2008, presenta los efectos de esta disposición siguiendo la metodología utilizada por César Rodríguez y Diana Rodríguez, así:

	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.

Fuente: elaboración propia, diciembre 11 de 2016, información tomada de la investigación “Análisis de los efectos del Auto 092 de la Corte Constitucional Colombiana: las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto” por María López.

- Efecto de desbloqueo: es un efecto instrumental directo que hace visible la inexistencia de políticas públicas adecuadas para las mujeres e invita al diseño de programas con perspectiva de género orientados al cumplimiento de la legislación nacional e internacional de los DDHH y el DIH (Lopez, 2012).
- Efecto coordinador: al ser un efecto de tipo instrumental, directo-indirecto es relativo a cambios no solo en la conducta de los actores de los casos implicados en las decisiones, sino también en la conducta de cualquier actor social, aduce la autora que el Auto clarificó las fallas estructurales de las políticas relacionadas con las deficiencias de las instituciones, vacíos de información y presupuestarios, y, sobre todo, la falta de coordinación entre entidades del nivel nacional y territorial (Lopez, 2012).
- Efecto deliberativo: se trata de un efecto instrumental –simbólico y directo concerniente a cambios en las ideas, percepciones e imaginarios sociales de las mujeres, indica la autora que el contenido del Auto se materializa en las órdenes impartidas para intentar superar el estado de cosas inconstitucional en el que se encuentran las mujeres desplazadas, tales como la creación de trece programas de atención a las mujeres desplazadas, la comunicación a la Fiscalía General de la Nación sobre la violencia sexual que se evidenció, la adopción de órdenes individuales para seiscientas mujeres, la creación de indicadores de goce efectivo de los derechos de las mujeres, y, la creación de espacios directos de diálogo con la Corte a través de la conformación de

la Mesa de Seguimiento, de las audiencias públicas y de la creación de comités territoriales de mujeres (Lopez, 2012).

- Efecto de políticas públicas: es un efecto instrumental directo-indirecto que evidencia la participación de actores gubernamentales en el diseño, implementación y seguimiento del documento: *“Lineamientos para un Plan Integral de prevención y protección del impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”*, lo cual puede significar un importante desarrollo en materia de políticas públicas con enfoque diferencial en la medida en que intenta desarrollos complejos a nivel temático (educación, salud sexual, y reproductiva) y a nivel territorial (Lopez, 2012).
- Efecto social: por ser un efecto instrumental-simbólico y directo se refiere a la legitimidad que le otorga el Auto al discurso de las organizaciones de mujeres desplazadas, al fortalecimiento del movimiento feminista y, a la necesidad de incluir una mirada diferencial al analizar los efectos del conflicto armado (Lopez, 2012).
- Efecto creador: se trata de un efecto indirecto, instrumental-simbólico que tiene implicaciones no solo para las mujeres desplazadas, sino también para todos los actores sociales, dice la autora que este Auto contribuye a la redefinición del marco de debate de las políticas públicas desde una perspectiva jurídica y, ayuda a implementar acciones concretas que desarrollen políticas públicas específicas para las mujeres (Lopez, 2012).

Por su parte, Diana Bermeo aduce que dentro de las implicaciones más importantes del Auto 092 DE 2008 para las organizaciones de mujeres se encuentran:

- “El reconocimiento de las mujeres con derechos políticos, víctimas y sujetos de derechos”: explica que el Auto es un fallo histórico toda vez que reconoce a las mujeres como sujetos de derecho, como sujetos de especial protección constitucional que durante años han sufrido tratos desiguales que les causa afectaciones desproporcionadas tanto en términos cuantitativos como

cualitativos, que desemboca en atención diferenciada en el marco de un Estado social de derecho (Bermeo, 2011).

- “El reconocimiento de prácticas de violencia sistemática contra las mujeres en el marco del conflicto armado”: aduce que en la referida disposición se reconoce de manera expresa que las mujeres sufren los efectos de la violencia de manera sistemática y a gran escala a causa del conflicto armado, y que, dicha sistematicidad es muy compleja de probar ante las instancias judiciales debido a las circunstancias de inseguridad, a la falta de reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos y a las altas exigencias en términos probatorios (Bermeo, 2011).
- “La validación de la importancia de la democracia y los mecanismos de control y división del poder”: señala la autora que el Auto hace un llamado a las mujeres para que reconsideren la importancia de su participación social y política, de su cualificación organizativa y de la democracia participativa, debido a que son espacios propicios para generar transformaciones en la toma de decisiones a fin de eliminar formas autoritarias del ejercicio de poder (Bermeo, 2011).

1.3.5. Algunas implicaciones del Auto 092 de 2008

1.3.5.1. Sistema Único de Registro

El Sistema Único de Registro (SUR) es un instrumento indispensable dentro de la política para la población desplazada, porque es un requisito obligatorio para recibir ayuda por parte del Estado, permite cuantificar la demanda por asistencia estatal para la población ayudando a la planificación de acciones y ayuda a evaluar la cobertura y efectividad de los programas estatales focalizando adecuadamente los recursos (Ibáñez, 2006, pág. 13).

El Auto 092 de 2008 identificó y evidenció los problemas específicos de las mujeres ante el sistema oficial de registro de la población desplazada, señalando que las

dificultades se presentan por al desconocimiento de los requisitos que se deben cumplir para hacer parte de dicho registro y por el temor de las mujeres desplazadas ante posibles represalias de los victimarios. Explica que la orientación dada por los funcionarios a las mujeres desplazadas es insuficiente y no tiene en consideración la precaria y problemática situación tanto psicológica como social de las mujeres desplazadas.

En uno de los informes presentados a la Corte como parte del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2204, se resaltó la importancia de la debida orientación por parte de los servidores encargados, así:

i) el suministro completo y detallado de la información que –bajo el principio de confidencialidad- permitirá la inclusión del declarante y su núcleo familiar en el Sistema Único de Registro previa la oportuna y seria valoración de la declaración, ii) la identificación de los requerimientos y necesidades particulares de protección y atención en aspectos tan relevantes como la violencia sexual de la que en particular han sido víctimas las mujeres, y iii) la correspondencia entre el núcleo familiar incluido en el SUR y el número real y características de los miembros que conforman el hogar del declarante (Ibáñez, 2006, pág. 98).

El Auto también alude al alarmante reporte de casos en los que las mujeres no pueden acceder al sistema por no llevar consigo su documento de identificación, ante lo cual la Corte afirma que las tasas de indocumentación femenina son altas debido a que, con ocasión del desplazamiento forzado es normal dejar atrás los documentos de identidad y, en consecuencia, exige a los respectivos servidores no requerir para el registro la presentación de cédula u otro documento de identificación, en aras de facilitar la inclusión de la mujer desplazada y su núcleo familiar al Sistema Único de Registro.

1.3.5.2. Vulnerabilidad y ayuda humanitaria de emergencia

A partir de la verificación y análisis de la situación de vulnerabilidad e indefensión de las mujeres desplazadas, la Corte adoptó acciones afirmativas tal como el establecimiento de dos presunciones constitucionales en materia de vulnerabilidad y ayuda humanitaria de emergencia. Estas son:

La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas [...]

La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, que implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga (Corte Constitucional, 2008).

El Auto 237 del 19 de septiembre del año 2008 contempló que a través de estas dos presunciones constitucionales se pretende la protección reforzada de las mujeres desplazadas, bajo el presupuesto de que:

Las mujeres desplazadas no sólo se encuentran en situación de debilidad manifiesta, sino que tal debilidad, al mismo tiempo, es acentuada dada su condición de mujer desplazada y, por ello, las medidas que se adopten en el marco de la atención integral deben ser diferenciadas (Corte Constitucional, 2008, pág. 71).

De tal manera, a través de esta disposición se ordena al Director de Acción Social que incorpore dichas presunciones al Sistema Nacional de Atención Integral a la

Población Desplazada por la violencia (SNAIPD) para que sean conocidas y aplicadas por todos los funcionarios tanto a nivel nacional como territorial a la hora de brindar atención a las mujeres desplazadas.

1.3.5.3. Presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas

Según el Auto 237 de 2008, esta presunción tiene como objetivos:

- Que las mujeres puedan acceder a los componentes del SNAIPD.
- Que los servidores competentes hagan una valoración integral de la situación de las mujeres desplazadas al momento de brindarles atención (Corte Constitucional, 2008, pág. 72).

Esta misma disposición plantea que la presunción se materializa a partir de dos componentes, estos son:

- Los servidores que atienden a las mujeres desplazadas deben dar por cierto la “[...] situación específica y agravada –acentuada- de vulnerabilidad e indefensión” de las mujeres desplazadas, de tal modo, esta presunción se activa cuando se tiene la condición de desplazamiento y, la condición femenina (Corte Constitucional, 2008, pág. 72).
- Cumplidas estas condiciones se hacen efectivas las siguientes órdenes:
 - Valoración oficiosa e integral de la situación de la mujer desplazada dirigida a detectar posibles violaciones de los derechos constitucionales de la misma, lo cual implica que las entidades del SNAIPD establezcan un esquema de atención a partir de cual se facilite el análisis de los riesgos que puedan afectar a las mujeres, teniendo en cuenta: “(a) los riesgos generales de la población en tal situación, (b) los riesgos específicos asociados a su condición de género y (c) el impacto que unos y otros tienen en el goce de sus derechos constitucionales (Corte Constitucional, 2008, pág. 73)”. De tal modo, la valoración no dependerá

de lo que diga o no la mujer desplazada, sino que, por iniciativa del servidor competente se debe adelantar una valoración integral.

- Prohibición de imponer cargas administrativas o probatorias que sean contrarias a la vulnerabilidad e indefensión manifiesta de la mujer desplazada: a partir de esta prohibición, se deben examinar las diferentes exigencias tanto administrativas como probatorias con el fin de delimitar cuáles de ellas condicionan el acceso a la oferta institucional.
- Realizar de oficio remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarias para que la mujer pueda acceder a los programas encaminados a la protección de sus derechos: las acciones de remisión, orientación y acompañamiento no tienen que ser pedidas o exigidas por la mujer desplazada para que se hagan efectivas, por el contrario, estas se deben hacer por iniciativa de los funcionarios competentes, como parte de sus funciones, de tal manera que, se puedan definir estrategias que de manera detallada contemplen como hacer las referidas -remisiones, orientaciones y acompañamientos- así, dice el Auto, deben crearse mecanismos para hacer efectivo el mandato.

1.3.5.4. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas

Según el Auto 237 de 2008, el alcance de esta presunción es:

- La ayuda humanitaria debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida.
- No es necesario programar o hacer visitas de verificación para la entrega de la ayuda humanitaria.
- Deber oficioso de comprobar que la mujer desplazada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y condiciones de dignidad, para proceder a la suspensión de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia (Corte Constitucional, 2008, pág. 75).

Y trae consigo los siguientes efectos:

- Una vez se acredite la condición de mujer desplazada, se desencadenan los efectos de la ayuda humanitaria de emergencia, estos son:

(1) de un mandato de suministro de ayuda humanitaria de manera integral, completa e ininterrumpida (2) de una prohibición de condicionar tal suministro a la necesidad de programar o realizar una visita de verificación dada la presunción de vulnerabilidad extrema y (3) de suspenderla mediante decisión motivada, siempre y cuando se compruebe que cada mujer, individualmente considerada, ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad (Corte Constitucional, 2008, pág. 77).

- Adicional a estos efectos, se desprenden elementos adicionales, estos son:

(i) haber sido superado el nivel de pobreza y (ii) de encontrarse reunidas las demás condiciones que hacen innecesaria la ayuda humanitaria de emergencia debido a que la persona y su familia se encuentran en la etapa de estabilización socioeconómica (Corte Constitucional, 2008, pág. 77).

De manera general, el principal efecto de las dos presunciones es la inversión de la carga de la prueba, esto es, con el establecimiento de las presunciones la carga probatoria recae sobre las autoridades que brindan atención a las mujeres en condición de desplazamiento forzado y no, en la mujer desplazada a la que se le presume su condición de indefensión o vulnerabilidad, facilitándole el acceso a una atención integral y continua, encaminada a la superación del estado de cosas inconstitucional.

1.3.5.5. Política pública

Las políticas públicas pueden ser definidas como "las políticas del Estado o de determinados órganos de éste, especialmente la acción que se orienta hacia decisiones vinculantes para la sociedad entera (Nohlem, 2006, pág. 1069)", es decir, son programas de acción gubernamental que permite una relación directa entre el Estado y la sociedad, es decir, es el lazo de acción concreta que trasciende el mundo abstracto de lo jurídico y logra llegar hasta la misma sociedad.

Uno de los principales efectos de las políticas públicas es que con ellas se logra visibilizar la acción del Estado, partiendo desde la delimitación de las necesidades o peticiones de los ciudadanos, consolidando una hipótesis dirigida a la transformación social y al cambio de comportamientos de los actores sociales.

Desde la Sentencia T-025 de 2004 ya se había ordenado que desde el diseño e implementación de políticas públicas se debe hacer frente a la problemática del desplazamiento forzado con el fin de proteger efectivamente los derechos de las personas desplazadas y superar el estado de cosas inconstitucional, esta orden, según los autos de seguimiento 176, 177 y 178, ha sido afinada y precisada de manera progresiva, se han dado elementos para llevarlas a cabo, pero no se han implementado en su totalidad.

Sin embargo, en el Auto 092 de 2008 se constató la existencia de vacíos críticos en el campo de la atención a la población desplazada, tal como el desconocimiento sistemático y profundo de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas los cuales deben ser llenados por las autoridades competentes de manera expedita y cuidadosa, mediante la creación de trece (13) programas específicos que tiene como objetivo prevenir el impacto desproporcionado y diferencial del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas, estos son:

a. 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.

- b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.*
- c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.*
- d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.*
- e. 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.*
- f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.*
- g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.*
- h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas*
- i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.*
- j. El 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.*
- k. 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.*
- l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.*
- m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas (Corte Constitucional, 2008, pág. 135).*

Dichos programas, según el auto, deben cumplir con unos elementos mínimos de racionalidad específicos de cada programa, contenidos de manera general en indicaciones de los problemas básicos mínimos que deben abordar y criterios constitucionales para orientar el diseño e implementación de los programas que satisfagan efectivamente los derechos mínimos de la población afectada.

Además, dada la magnitud de las violaciones de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas y el carácter estructural de las problemáticas que se han constatado, mediante este Auto se buscó el mayor nivel de participación posible por parte de organizaciones nacionales e internacionales que propugnan por la defensa de los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, en el diseño e implementación de los mencionados programas.

1.3.5.6. Persistencia del estado de cosas inconstitucional en el caso de las mujeres desplazadas

Ahora, si bien la Corte Constitucional ha analizado el desplazamiento forzado y sus consecuencias desproporcionadas en la mujer, ordenando medidas diferenciadas o acciones afirmativas que buscan una atención, orientación y acompañamiento integral y continuo tendiente a la superación del estado de cosas inconstitucional, mediante diferentes informes o disposiciones se pudo constatar que las órdenes no se han cumplido, y que han salido a flote nuevas problemáticas que impiden la superación del estado de cosas inconstitucional en relación con las mujeres desplazadas.

1.4. Auto de seguimiento 237 de 2008

Mediante este Auto de Seguimiento la Corte Constitucional constató que las órdenes impartidas en el Auto 092 de 2008 fueron incumplidas.

Este incumplimiento se da principalmente por parte del Director de Acción Social, en el sentido de no crear trece programas para proteger los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas, y de no implementar las dos presunciones constitucionales para prevenir el impacto desproporcionado en las mujeres desplazadas.

Afirma que hubo “falta de inicio del proceso de cumplimiento de las órdenes de creación de 13 programas, al haberse omitido la realización de reuniones temáticas con las organizaciones [...] (Corte Constitucional, 2008, pág. 15)”, debido a que el Director de Acción Social ni siquiera realizó la sesión pública participativa con las organizaciones interesadas para determinar la ruta a seguir para cumplir las órdenes del Auto 092 de 2008 atinente al diseño e implementación de los trece programas ordenados, sin embargo, nota que las organizaciones interesadas sí desarrollaron un proceso organizativo y participativo de elaboración de una serie de lineamientos mínimos para cada uno de los programas a crear.

También dice que hubo “improcedencia de las razones aducidas por el Director de Acción Social para no dar cumplimiento a las órdenes de creación de 13 programas”, el Director de Acción social argumentó que la creación de los trece programas y la implementación de las dos presunciones constitucionales requieren de un proceso muy complejo en el que intervienen diversos factores, tales como la organización de grupos de trabajo temáticos, plantear discusiones, llegar a acuerdos entre las entidades y las organizaciones de mujeres, estudios de viabilidad tanto presupuestal como técnica, aprobación del Congreso Nacional, entre otros, lo cual obstaculiza de manera vehemente el cumplimiento de los referidos mandatos, sin embargo, la Corte consideró que dichas razones de índole jurídica y administrativa aducidas no son válidas ni admisibles como justificaciones del no cumplimiento, toda vez que incluso el Director de Acción Social pudo usar la figura de excepción de inconstitucionalidad para dar cumplimiento a las órdenes y no dejar obstaculizar su actuación por aspectos formales.

1.5. Documento CONPES 3784 de 2013

Este documento CONPES pone en consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social del Departamento Nacional de Planeación los “*Lineamientos de política pública para la protección y garantía de los derechos de las mujeres víctimas del conflicto armado*”, en los cuales se estiman los principales planteamientos de

las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de Seguimiento 092 de 2008 y 098 de 2013, relativas a la protección y garantía de derechos de las mujeres desplazadas por el conflicto armado o que estén en riesgo de serlo.

En su contenido hace visible las fallas persistentes que afectan de manera particular a las mujeres víctimas del conflicto armado, tal como las dificultades en los sistemas de información, monitoreo y evaluación por la no inclusión de variables que posibiliten un análisis de género para la formulación e implementación de políticas públicas, falta de coordinación entre entidades del nivel nacional y territorial respecto a la oferta institucional de programas y estrategias tendientes a brindar atención a las mujeres desplazadas, entre otros.

Así, concreta los lineamientos y apuestas que desde el Gobierno Nacional se hacen en materia de políticas públicas con enfoque diferencial y enfoque de género en el marco del desplazamiento forzado, con base en la detección de ciertas fallas o dificultades que siguen afrontando las mujeres desplazadas, titulados como ejes problemáticos, estos son:

1.5.1. El incremento de situaciones de vulnerabilidad y riesgo para las mujeres en zonas de influencia de Grupos Armados Organizados al Margen de la Ley –GAOML

Las mujeres son víctimas de graves y particulares formas de violencia que tienen ocasión en el conflicto armado, por tal motivo entidades del nivel nacional y territorial han implementado medidas tales como rutas y protocolos de prevención, comités interinstitucionales, entre otros.

Sin embargo, según el Consejo Nacional de política económica y social estas medidas no han sido suficientes y, por tanto, se requieren nuevas medidas que

tengan índices más altos de efectividad para atender con mayor impacto las necesidades de protección inmediata y prevención urgente de riesgos.

1.5.2. El desconocimiento de las mujeres víctimas o en riesgo de serlo como titulares de derechos en los entornos y prácticas socioculturales

Los entornos y prácticas socioculturales desconocen a las mujeres como sujetas de derechos debido a que los patrones de violencia y de discriminación por razones de género son incluso anteriores a los fenómenos del conflicto armado.

Desde la institucionalidad se han dado esfuerzos por implementar acciones estratégicas encaminadas a la protección y atención de la mujer desplazada, tales como:

i) la atención prioritaria a mujeres cabeza de hogar en su oferta, ii) la inclusión de las mujeres como beneficiarias en la oferta para población víctima del desplazamiento forzado; iii) investigaciones cualitativas para la identificación de afectaciones particulares a las mujeres en el marco del conflicto armado; y iv) el diseño de planes y programas dirigidos a la atención a mujeres víctimas de desplazamiento forzado (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 26).

Sin embargo, el avance en la comprensión de estas afectaciones no ha sido satisfactorio, por tal motivo, se hace necesario, según los lineamientos, generar estadísticas que contengan variables relativas a las diferentes condiciones de las mujeres, además de flexibilizar la oferta institucional para la atención de las condiciones relacionadas con el ciclo vital, identidad de género, pertenencia étnica, orientación sexual, discapacidad, entre otros.

Además, los modelos de participación en las políticas públicas deben contemplar las particularidades de la mujer desplazada con el fin de eliminar los obstáculos tradicionales con los que se encuentran las mujeres, tales como la exclusión

histórica de las mujeres en espacios públicos donde se discute y toman decisiones en materia social, económica y política, desconocimiento y falta de apropiación del marco de derechos que atiende, protege, compensa y restablece las condiciones de las mujeres que han sido víctimas del conflicto armado, ausencia de garantía para la participación y protección de las mujeres líderes y sus núcleos familiares, deslegitimación del papel de las mujeres en escenarios sociales y políticos, entre otros.

1.5.3. La persistencia de barreras de acceso para la asistencia, atención y reparación integral de los derechos de las mujeres, a nivel nacional y territorial, sin una observancia a sus necesidades particulares

En la política pública para la asistencia, atención y reparación integral de los derechos de las mujeres desplazadas persiste el reto de avanzar en la consolidación de una oferta institucional efectiva y pertinente que contribuya a la reconstrucción de la identidad política, la recuperación de la dignidad y el ejercicio de la ciudadanía.

Si bien el gobierno nacional ha proferido el CONPES 3712 de 2012 y el CONPES 3726 de 2012 “que aportaron a la política pública la inclusión del enfoque de género y diferencial, la presentación de lineamientos, orientaciones y rutas de acción para la ejecución del Plan Nacional de Atención y Reparación de las Víctimas del Conflicto Armado y el establecimiento de los mecanismos de seguimiento correspondientes” y el Sistema Nacional para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (SNARIV) reglamentó la nueva estructura de coordinación Nación-Territorio y estableció un Subcomité de Enfoque Diferencial, para enfrentar los retos y superar las dificultades en materia de desplazamiento forzado, el Primer Informe de Seguimiento a la Ley 448 señaló que:

[...] en la mayoría de los departamentos la inclusión de estos temas en los planes de desarrollo fue limitada, por la difícil coincidencia de los tiempos de formulación de los planes de desarrollo con los planes de acción territorial de atención y reparación integral a las víctimas, en el marco de los Comités

Territoriales de Justicia Transicional (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 35).

Esto evidencia nuevamente que a los instrumentos de política pública les hace falta un ejercicio de diagnóstico y caracterización de la población víctima, además de diseño de líneas programáticas y presupuesto necesario para la puesta en marcha de medidas para la atención y reparación a las víctimas con enfoque de género y diferencial.

En cuanto a la atención y asistencia a las mujeres desplazadas persisten dificultades en relación con la pertenencia y los mecanismos de coordinación de la oferta institucional. En cuanto a la reparación integral, actualmente está comprendida medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, lo que implica un esfuerzo del Estado por responder de manera integral coherente y complementaria a la implementación de estas medidas en sus dimensiones individuales, colectiva, material, moral y simbólica.

También, persisten dificultades con la implementación de medidas complementarias orientadas a la atención y restablecimiento de los derechos de las mujeres víctimas, por ejemplo, en cuanto a la salud física y mental este documento CONPES contempló:

A pesar de una mayor cobertura de la oferta estatal en salud física y mental brindada por los regímenes subsidiado y contributivo, los mecanismos de atención deben continuar incorporando las especificidades y necesidades particulares de las mujeres víctimas en la atención psicológica y psiquiátrica de mediana y alta complejidad e implementar estrategias descentralizadas de atención psicosocial (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 38).

En cuanto a la educación también existen graves fallas, debido a que por el conflicto las mujeres se ven obligadas a abandonar sus estudios, sembrando un círculo

vicioso de violencia, pobreza, y desventaja para la participación e inserción en entornos sociales, políticos, culturales y económicos. En cuanto al empleo y generación de ingresos, es claro que las mujeres enfrentan dificultades para el acceso a la oferta laboral teniendo que aceptar trabajos sin seguridad social, sin estabilidad laboral, bajos salarios, entre otros.

Explica el Consejo Nacional para la política pública y económica:

Pese a la existencia de esfuerzos interinstitucionales, de agencias de cooperación e instituciones no gubernamentales en programas de generación de ingresos para población desplazada, con atención particular a mujeres individuales u organizadas, y que como resultado han disminuido el desempleo, no son suficientes para el restablecimiento socioeconómico y la superación del nivel de pobreza (Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2013, pág. 39).

En este documento se concluye que la problemática central a partir de lo cual se deben crear los lineamientos de políticas públicas con enfoque diferencial y de género es: Las mujeres víctimas con ocasión del conflicto armado enfrentan limitaciones para la garantía plena del goce efectivo de sus derechos con reconocimiento de sus afectaciones particulares.

1.6. Auto 009 de 2015

Este auto fue proferido el 27 de enero de 2015 con Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva, el cual hace seguimiento a las ordenes segunda y tercera del Auto 092 de 2008 atinentes al traslado de casos de violencia sexual a la Fiscalía General de la Nación, y a la creación e implementación de un *“programa de prevención del impacto de género mediante la prevención de los riesgos extraordinarios de género en el marco del conflicto armado y el programa de prevención de la violencia sexual contra la mujer desplazada y de atención integral a sus víctimas”*.

En este auto se constató una serie de problemáticas vigentes para el año 2015 agudizadas por nuevos factores.

1.6.1. Contexto fáctico que da cuenta de la persistencia de la violencia sexual, esclavitud sexual y prostitución reforzada contra las mujeres

Desde los informes allegados a la Corte Constitucional para la emisión de este auto de seguimiento, se observó que la violencia sexual sigue siendo un riesgo de género para la población femenina en el marco del conflicto armado interno, toda vez que es una expresión de la discriminación y de la violencia de género que se agrava por el conflicto armado interno.

En las labores para la expedición de este auto se pudo constatar que la violencia sexual sigue siendo una de las causas del desplazamiento forzado no solo para la mujer sino también para núcleos familiares enteros, miembros de comunidades y vecinos.

Se conocieron casos de violencia sexual perpetrados por actores armados que incluyen actos de tortura tanto física como psicológica, también se reportaron prácticas de planificación reproductiva forzada, esclavitud, explotación y prostitución sexual forzada, embarazos no deseados, abortos forzosos, contagio de enfermedades de transmisión sexual, entre otros.

Otras fuentes afirman que las mujeres desplazadas no solo siguen siendo vulnerables a la victimización sexual por parte de actores armados, sino también por parte de actores no armados, es decir, víctimas de casos de violencia intrafamiliar.

Informes indican que en departamentos como Antioquia, Caquetá, Cauca, Magdalena, norte de Santander, Nariño y Putumayo y, regiones como la Costa Caribe, el pacífico, la frontera con la Amazonía y la frontera colombo-venezolana, la

violencia sexual es más aguda, se cree que los principales responsables son los paramilitares, las guerrillas, las fuerzas públicas y las bandas denominadas pos-desmovilización. Según el Centro de Memoria Histórica estos grupos al margen de la ley tienen unas motivaciones específicas, así:

- Paramilitares: atacar a las mujeres líderes en las comunidades, destruir el ciclo afectivo de los “enemigos”, castigar conductas trasgresoras del orden, continuar con sus prácticas culturales ya naturalizadas e implantar prácticas que cohesionen sus filas e identidades violentas.
- Guerrillas: extorsiones, secuestros civiles, y pertenencia a las filas.
- Fuerza pública: alianza con los paramilitares, estigmatización de las poblaciones como guerrilleras, y poner en estado de indefensión a las víctimas mediante intimidación con las armas.
- Grupos pos-desmovilización: ataque a defensores de derechos humanos, víctimas y reclamantes de tierra, expansión territorial y control social, y sustitución o supresión del Estado en la región.

De tal modo que la Corte en la referida disposición afirma:

[...] de acuerdo con la información dada a conocer a la Sala, (i) los actores armados han seguido cometiendo actos de violencia sexual en contra de mujeres; (ii) estos actos se inscriben en contextos de discriminación y las violencias de género; (iii) Se ha manifestado en toda clase de actos de barbarie contra las mujeres perpetrados por los diferentes actores armados; (iv) también han sido perpetrada por actores no armados, principalmente aquellos pertenecientes a los círculos próximos de las mujeres en condición de desplazamiento; (v) Tiene alta probabilidad de repetición o de generación de fenómenos de revictimización; (vi) Ocurrieron con mayor regularidad en algunos departamentos y en las regiones periféricas del país; (viii) Tiene como principales responsables a actores armados como: los paramilitares, las guerrillas, la fuerza pública y los grupos pos-desmovilización; (ix) también ha sido empleada como un arma de guerra,

vistos los móviles, modalidades y ocasiones para su ocurrencia (Corte Constitucional, 2015, pág. 13).

También, esta disposición se identifica nuevos riesgos de violencia sexual contra mujeres desplazadas, estos son:

- Violencia sexual asociada a la explotación ilegal de recursos mineros: Diversas fuentes constataron que las mujeres, niñas y adolescentes sufren afectaciones de género alrededor de proyectos extractivos en algunas zonas del país, toda vez que se reportaron de manera masiva casos de prostitución forzada, afectaciones en la salud sexual y reproductiva, contagio de enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados, abortos obligados, hostigamientos sexuales, entre otros.
- Actos de violencia sexual contra mujeres con orientación sexual diversa: informes de la sociedad civil evidencian que personas con identidad de género o preferencias sexuales diversas son objeto de ataques, persecuciones y castigos, se constataron patrones de discriminación que se agudizan en el contexto del conflicto armado y que se concretan en actos de violencia, los perpetradores pretenden imponer preferencias sexuales de orden heterosexual, establecer directrices sobre la apariencia física, imponer el “adecuado” comportamiento doméstico, entre otros. Así, de no acatar sus directrices acuden al castigo como medio de control, siendo recurrentes las amenazas, asesinatos, desapariciones forzadas, graves lesiones físicas y psicológicas y, sobre todo, el desplazamiento forzado.

La Corte resalta factores contextuales que aumentan el riesgo de violencia sexual, estos se vinculan con: presencia o influencia de actores armados en la vida individual, familiar, organizativa y comunitaria de las mujeres e inexistencia del Estado en la prevención de la violencia sexual contra las mujeres perpetradas por actores armados.

Varias fuentes coinciden en señalar que mujeres se ven altamente expuestas a ser víctimas de violencia sexual, abuso sexual y esclavitud sexual por grupos armados pos desmovilización, incluso organismos de control señalan que la sola presencia de estos actores ya significa un riesgo, independientemente de las hostilidades llevadas a cabo o no.

Explica la Corte:

[...] la presencia de actores armados aumenta y concreta el riesgo de violencia sexual contra la población femenina de las siguientes formas: (i) la comisión de crímenes sexuales contra las mujeres, especialmente contra niñas y adolescentes que pertenecen a minorías étnicas, que en algunos casos comprenden torturas sexuales y el posterior asesinato de las víctimas⁵³; (ii) la vinculación de las mujeres de los territorios controlados, especialmente de las niñas y las adolescentes, a las actividades delictivas que ejecutan las organizaciones criminales, mediante actos de esclavización y explotación sexual (Corte Constitucional, 2015, pág. 16).

Existe relación entre la capacidad de injerencia y el ejercicio de diversas formas de violencia sexual por parte de los actores armados y, la ausencia o debilidad de la institucionalidad pública para adelantar acciones concretas de prevención de la violencia sexual contra las mujeres, en la medida en que si existen dificultades para el ejercicio de las libertades básicas y el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, más vulnerables serán las mujeres a la violencia sexual por parte de los actores armados, porque la falta o precariedad de la institucionalidad favorece el contexto para que los actores armados controlen las economías ilegales y sometan a las mujeres a la trata de personas, al tráfico de drogas, y demás actos criminales, incluso, se reportaron nuevas prácticas llamadas “paga diarios” implementadas por grupos pos desmovilización, que consiste en el préstamo de dinero a mujeres desplazadas, quienes de no pagar son obligadas a entregar a sus hijas para lo que determine el actor, tal como la esclavitud o la explotación sexual.

La violencia sexual contra mujeres desplazadas tendría las siguientes características; (i) se inscribe en contextos de discriminación y violencias de género; (ii) Se ha manifestado en toda clase de actos de barbarie contra las mujeres perpetrados por los diferentes actores armados; (iii) Es susceptible también de ser perpetrada por actores no armados, principalmente aquellos pertenecientes a los círculos próximos de las mujeres en condición de desplazamiento; (iv) Tiene alta probabilidad de repetición o de generación de fenómenos de revictimización; (v) Tiene como principales zonas de ocurrencia a los departamentos y regiones periféricas del país; (vi) Tiene como principales responsables a actores armados como: los paramilitares, las guerrillas, algunos integrantes de la Fuerza Pública y los grupos pos-desmovilización (Corte Constitucional, 2015, pág. 27).

De lo anterior se deriva que la Corte, presume de manera razonable que los actos de violencia sexual se encuentran vinculados con el conflicto armado interno y, son un factor de nuevo desplazamiento o factor de revictimización para las mujeres que tienen su asentamiento en lugares donde existe presencia de grupos armados.

1.6.2. Persistencia de los problemas en materia de atención y protección a las mujeres desplazadas víctimas de violencia sexual por actores armados

Las dificultades en la declaración y denuncia de delitos relacionados con violencia sexual son los que mayores obstáculos presentan. Dichos obstáculos se agudizan por el conflicto armado interno debido a que las mujeres desconfían de la capacidad del Estado para atenderlas y protegerlas, por la prevalencia de factores socioculturales relacionados con la vergüenza y el estigma social, por el temor justificado de las mujeres a ser objeto de nuevas agresiones contra su vida e integridad en caso de declarar o denunciar.

Varias organizaciones coinciden en afirmar que la ausencia de protección a los sobrevivientes por parte del Estado es uno de los mayores obstáculos, ya que en

no pocos casos la amenazas se han concretado en homicidios, desapariciones forzadas, revictimización de índole sexual, tratos crueles y degradantes, amenazas, actos de violencia contra las mujeres y los miembros de sus familias, entre otros.

Sobre la persistencia de los problemas en materia de atención y protección a las mujeres desplazadas afirma la Corte:

[...] aún persisten falencias en la respuesta integral del Estado, tendiente a proveer: condiciones de seguridad suficientes, acompañamiento psicosocial y jurídico, y medidas de reparación integrales, que eleven el nivel de goce efectivo de los derechos fundamentales, y que les permita a las mujeres víctimas, sus familias y comunidades llevar una vida digna. Así las cosas, ante la ausencia o precariedad de condiciones de seguridad y dignidad reales, es comprensible que una víctima de delitos sexuales se abstenga de acudir al Estado para declarar o denunciar (Corte Constitucional, 2015, pág. 33).

La Corte evidenció que no solo existe gran desconocimiento de las mujeres víctimas de violencia sexual de los mecanismos para declarar o interponer denuncias y solicitar protección y atención a las entidades competentes, sino que también se mantiene la desinformación sobre sus derechos y procedimientos para hacerlos efectivos, quedando en un alto de grado de vulnerabilidad y repetición.

Confirma el auto que persiste la ausencia o debilidad del Estado en algunas zonas del país en las que prevalece la violencia sexual contra las mujeres, las entidades estatales no cuentan con el personal especializado ni con los recursos necesarios para la atención de casos de violencia sexual.

Las bases de datos o sistemas de información sobre las mujeres desplazadas no tienen unidad, consistencia o coherencia, si bien se han hecho esfuerzos para construir este tipo de bases de datos o sistemas de información, reitera el auto que se ha hecho de manera desarticulada.

Explica la Corte:

En consecuencia, tras cinco años de haber sido proferido el Auto 092 de 2008, la sociedad colombiana y las víctimas aún no conocen con certeza: (i) el número total de las mujeres víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado por la violencia, (ii) su perfil etareo, (iii) su identidad étnica, (iv) su procedencia geográfica, (v) la presencia de alguna condición de discapacidad en ellas, (vi) su nivel socioeconómico, (viii) las afectaciones individuales, familiares, colectivas y sociopolíticas de la violencia sexual, (ix) los contextos socio-culturales de la agresión, (x) los eventos de revictimización, (xi) las circunstancias de modo, tiempo y lugar reiteradas o regulares de los ataques, entre otras variables de orden cualitativo [...] (Corte Constitucional, 2015, pág. 37).

Dicho desconocimiento es preocupante porque vulnera el derecho a la verdad de las víctimas y de la sociedad colombiana en su conjunto, además revela un desconocimiento de la problemática, obstaculizando el diseño, implementación y evaluación de programas eficientes de prevención y atención del riesgo de violencia sexual contra mujeres.

Afirma el auto que la persistencia de fallas en la atención de las víctimas de violencia sexual da cuenta de:

- Inadecuado funcionamiento de los sistemas de atención a las víctimas de violencia sexual.
- Falta de implementación de programas de formación permanentes a funcionarios públicos en materia de enfoque de género y de las necesidades específicas de las mujeres sobrevivientes a la violencia sexual.
- Dificultades de las mujeres víctimas para acceder a los servicios básicos del Estado, toda vez que los centros de atención suelen encontrarse considerablemente distanciados de sus lugares de residencia.

- Desconocimiento por parte de las mujeres de la existencia de mecanismo o procedimientos administrativos de atención (Corte Constitucional, 2015, pág. 44).

En los últimos cinco años de seguimientos aduce la Corte que se han detectado:

- Dificultades de acceso a los servicios del Estado debido a constantes tránsitos entre una entidad u otra.
- Carencia de recursos económicos por parte de las mujeres para solventar las diferentes eventualidades que demandan los procedimientos de atención.
- Presencia de actores armados en los sitios en que se ubican los centros médicos y las unidades públicas.

DEBIDA DILIGENCIA EN LA PREVENCIÓN DE ACTOS DE VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES:

Esta debida diligencia es un compromiso internacional que tiene el Estado colombiano, consistente en adoptar todas las medidas necesarias ya sean administrativas, legislativas, judiciales, financieras y fiscales para la adopción, implementación y seguimiento de políticas públicas que sean efectivas y adecuadas para eliminar toda manifestación de violencia o discriminación en razón de género.

El Estado debe emprender acciones tendientes a producir cambios en los imaginarios sociales y en las instituciones, a fin de reducir los factores de riesgo de la violencia sexual, en consecuencia, es necesario que dichas acciones o medidas sean integrales

Afirma el auto:

Para tales efectos, las medidas deben ser integrales, en el sentido de que, por un lado “[...] deben prevenir los factores de riesgo” y a la vez “[...]”

fortalecer las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra la mujer”. “De este modo, la Convención Belem do Pará señala que el Estado es responsable de adoptar de manera progresiva por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia [...]”. Por medios apropiados para desarrollar políticas de prevención de la violencia de género se entienden: (i) la transformación de la cultura institucional estatal frente a la violencia y la discriminación contra la mujer; (ii) la transformación de la cultura de la sociedad en general; (iii) la adopción de mecanismos administrativos y legislativos que procuren el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y discriminación; y (iv) la aplicación de la garantía de verdad, justicia y reparación a las sobrevivientes de violencia sexual, en tanto medida preventiva por excelencia y la primera línea de defensa contra este tipo de violencia (Corte Constitucional, 2015, pág. 49).

1.6.3. Creación y diseño de un programa de prevención de la violencia sexual contra las mujeres desplazadas y de atención integral a sus víctimas

A pesar de los avances, el auto constató varias falencias, estas son:

- Falta de instrumentos específicos que indiquen los componentes y los responsables de la ayuda humanitaria a proveer a las víctimas de violencia sexual.
- Dilación de la expedición del “programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas”, esto constituyó una falta de atención diferenciada para las víctimas de violencia sexual en el marco del conflicto armado y el desplazamiento forzado.
- Carencia de resultados cuantitativos significativos respecto de la atención a las víctimas de violencia sexual perpetradas por actores armados, esta evidencia el deficiente cumplimiento a las órdenes de auto en materia de generación de programas de prevención y atención.

CONCLUSIONES

La experiencia como pasante en la Corte Constitucional permite conocer y participar indirectamente del proceso de revisión de tutelas, avanzar en el conocimiento actual de jurisprudencia, estar al tanto de las problemáticas sociales que, para el momento son de interés fundamental para la Corte e identificar cuáles son las principales causas que conllevan a la ciudadanía a interponer acciones de tutela.

Durante la pasantía fue recurrente revisar acciones de tutela relacionadas con la población desplazada, motivo por el cual se decidió iniciar esta monografía de análisis de experiencia.

El desplazamiento forzado es una problemática social que trae como consecuencia la vulneración de los derechos fundamentales de manera sistemática y continúa, así lo afirma la Sentencia T-025 de 2004 con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, la cual representa un avance en la medida en que brinda protección directa a la población desplazada y, a la vez, una protección indirecta a la sociedad, que se considera potencialmente en peligro de sufrir los estragos del desplazamiento forzado, incentiva la recuperación de un espacio dentro del debate de políticas públicas y prioridades estatales, reactiva las instancias de discusión y planeación política, y fija plazos y condiciones en los que se deben cumplir las correspondientes órdenes.

Entre las personas en condición de desplazamiento forzado, las mujeres sufren afectaciones de manera desproporcionada tanto cualitativa como cuantitativamente, así lo explica el Auto de Seguimiento 092 de 2008 al identificar diez riesgos de género y, diez y ocho facetas de desplazamiento forzado que evidencia el impacto agudizado que sufren las mujeres como consecuencia del conflicto armado interno.

Esta disposición imparte órdenes dirigidas a superar el estado de cosas inconstitucional en relación con las mujeres desplazadas por el conflicto armado, las cuales, según el análisis realizado han sido incumplidas.

Según el Auto 237 de 2008, el documento CONPES 237 de 2013 y, el Auto de Seguimiento 009 de 2015, las órdenes impartidas para la satisfacción de los derechos fundamentales de las mujeres en condición de desplazamiento forzado tales como (i) órdenes 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, (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 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, no se han cumplido y, además, se han identificado otros factores que agudizan ese estado de cosas contrario a la Carta Constitucional.

Pese a los avances logrados a través de estas disposiciones, en la realidad, la problemática social se agudiza porque persisten las dificultades para implementar las órdenes dirigidas a superar los riesgos y facetas de género a los que están expuestas las mujeres en condición de desplazamiento forzado. Durante la pasantía se pudo constatar que entre los derechos más vulnerados se encuentra el de protección especial a la población desplazada, así, se tiene que es mayor el número de acciones de tutela presentadas por mujeres que por hombres, que la entidad más demandada es la UARIV, y, que las mujeres son las que mayor número de acciones de tutela presentan contra esta entidad.

Así, si bien existen medidas para la protección de las mujeres desplazadas, estas se quedan en el marco de lo abstracto y no han logrado trascender a cambios efectivos que permitan la superación del estado de cosas inconstitucional.

Por tal motivo, es necesario que se intensifiquen los mecanismos para que las órdenes sean cumplidas y que se continúe con los seguimientos y propuestas en aras de proteger realmente la protección de las mujeres desplazadas.

RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA PASANTÍA DESDE LA CORTE

- Que los estudiantes antes de ser pasantes tengan formulada una pregunta problematizadora o por los menos la delimitación de un tema a investigar, esto con el fin de que el estudiante tenga un interés específico que pueda desarrollar en el trascurso de la pasantía.
- Mejorar las condiciones espaciales del trabajo.
- Contar con suficientes judicantes o pasantes *ad honorem* para revisar los expedientes de tutela.
- Agilizar los procedimientos para devolver las acciones de tutela al lugar de origen.
- Que haber sido pasante de esta Corporación no constituya un obstáculo para trabajar en la misma.

ASUNTOS PENDIENTES

- Continuar con el seguimiento a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008.
- Analizar de manera amplia el Auto 009 de 2015, en específico, la violencia sexual contra las mujeres víctimas del desplazamiento forzado.
- Dar respuesta a por qué las órdenes emitidas en el Auto 092 de 2008 no se cumplen.
- Hacer un análisis desde la Ciencia Política de las relaciones de poder entre hombres y mujeres evidenciadas en las disposiciones estudiadas.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- Bermeo, D. (julio-diciembre de 2011). Análisis del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional desde la perspectiva de género. *Revista del departamento de ciencia política*(2).
- Bustelo, M. (enero-abril de 2002). Desterrados: el desplazamiento forzado sigue aumentando en Colombia. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 9(27), 39.
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). Una nación desplazada: Informe Nacional de desplazamiento forzado en Colombia. *Una nación desplazada: Informe Nacional de desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (25 de noviembre de 2013). Documento Conpes 3784. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Corte Constitucional. (2004). Sentencia T- 025. *Sentencia T- 025*. Bogotá, Colombia: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2008). Auto de Seguimiento 092. *Auto de Seguimiento 092*. Bogotá, Colombia: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2008). Auto de Seguimiento 237. *Auto de Seguimiento 237*. Bogotá: Corte Constitucional.
- Corte Constitucional. (2015). Auto de Seguimiento 009. Bogotá, Colombia: Corte Constitucional.
- Cruz, C. (2015). Desplazamiento forzado: tierra, responsabilidad estatal y acceso a la justicia. En A. C. Derecho, *La educación y el derecho como aproximación a lo justo* (págs. 18-31). Manizales, Colombia: Cargaphics S.A.
- Dueñas, O. (2009). *Desplazamiento Interno Forzado: un estado de cosas inconstitucional que se agudiza*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- González, B. (1992). *Sistematización de experiencias*. Bogotá: Editorial Somos.
- Guevara, R. (26 de 06 de 2002). *Mujeres desplazadas por el conflicto armado. Situaciones de Género en Cali y Popayán Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- Ibáñez, A. (noviembre de 2006). La estabilización económica de la población desplazada. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Jara, O. (24 de noviembre de 2003). Para sistematizar experiencias. *Innovando*(02), 02-10.

- Lopez, M. (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. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Nohlem, D. (2006). *Diccionario de Ciencia Política. Teorías, métodos y conceptos*. México: Editorial Porrúa.
- Piñeros, A. (2012). El desplazamiento forzado en Colombia y la intervención del Estado. *Revista de economía institucional*, 14(26), 169-202.
- Saravia, J.& Rodríguez, A. (enero-junio de 2015). Los desplazados forzados internos en el estado de cosas inconstitucional, un asunto pendiente. *Revista Prolegómenos, Derecho y Valores*, 18(35), 18, 35, 121-134.
- Secretario General de las Naciones Unidas. (25 de abril de 2006). Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos. *Poner fin a la violencia contra la mujer. De las palabras a los hechos*. Naciones Unidas.
- Tamayo, M. (1999). Modulo 2: La investigación. En I. C. Superior, *Aprender a investigar*. Bogotá D.C, Colombia: ARFO editores LTDA.
- Universidad Autónoma Latinoamericana. (2015). *Memoria Investigativa UNAULA 2013-2014*. Medellín, Colombia: Ediciones UNAULA.
- Vásquez Santamaría, J. E. (2013). *Indisciplinar el Derecho*. Medellín: Ediciones UNAULA.
- Velde, H. V. (2008). *Sistematización. Texto de referencia y consulta*. Estelí, Nicaragua: Centro de Investigación, capacitación y acción pedagógica .

CIBERGRAFÍA

- Consejo Académico de la Universidad Autónoma Latinoamericana. (2015). *Acuerdo N.388 de 2015*. Medellín Antioquia: Universidad Autónoma Latinoamericana. Recuperado el 25 de enero de 2016, de <http://www.unaula.edu.co/sites/default/files/Acuerdo%20No.388%20Modifica%20acuerdo%20105%20de%202010-reglamentaci%C3%B3n%20trabajo%20de%20grado%20Facultad%20de%20Derecho.pdf>
- Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES. (15 de febrero de 1999). *Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES*. Recuperado el 01 de agosto de 2016, de Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento CODHES: http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=4

- Corte Constitucional de Colombia. (25 de julio de 2015). *Corte Constitucional de Colombia*.
Obtenido de Corte Constitucional de Colombia:
<http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/>
- Iañez Domínguez, Antonio & Pareja Amador, Antonio J. (16 de septiembre-diciembre de 2014).
Violencia contra la mujer y desplazamiento forzado. Análisis de las estrategias de vida de
jefas de hogar en Medellín. *Revista Acta Sociológica* (65), 151-171. Obtenido de
<http://hdl.handle.net/10433/1137>
- Ibañez, Ana & Querubín, Pablo. (mayo de 2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en
Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes. Recuperado el 01 de agosto de 2016, de
http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/35684927/d2004-23.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1470085494&Signature=vljAXgBu7lqRMh0pJcK8YsZiVmc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DACCESO_A_TIERRAS_Y_DESPLAZAMIENTO_FORZ
- Lozano, L. F. (septiembre-diciembre de 2014). Los autos de seguimiento de la Corte Constitucional
¿la constitución de un imaginario simbólico de justicia por parte de la Corte? *Revista
Análisis Político* (82), 149-166. Obtenido de
<http://search.proquest.com/openview/e292088cef6874af8a34739e970d866e/1?pq-origsite=gscholar>
- Sentencia T- 932, T-3431721 y T-3546204 (Acumulados) (Corte Constitucional 09 de noviembre de
2012). Recuperado el 25 de enero de 2016, de
<http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/T-932-12.htm>
- Sierra, P. (2014). Políticas para le prevención de desplazamiento forzado interno en Colombia
2004-2013. Aporte de la Corte Constitucional. *Políticas para le prevención de
desplazamiento forzado interno en Colombia 2004-2013. Aporte de la Corte Constitucional*.
Bogotá D.C, Colombia. Obtenido de
http://repository.ucatolica.edu.co:8080/xmlui/bitstream/handle/10983/1623/MONOGRAFIA%20DESPLAZAMIENTO%20FORZADO_5MARZO2014%20dra.%20M.E.U.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sistema de información sobre derechos humanos y desplazamiento SISDHES. (15 de febrero de
2012). *Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento forzado*. Recuperado el
01 de agosto de 2016, de Consultoría para los derechos humanos y el desplazamiento
forzado: http://www.codhes.org/index.php?option=com_si&type=1
- Subdirección de Participación Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas.
(2012). Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) Sentencia T-025 de 2004. Bogotá, Colombia.
Recuperado el 15 de junio de 2016, de
http://participaz.com/images/cartillas/Capitulo_6.pdf
- Torres, S. (2013). Pautas para hacer una monografía. *Pautas para hacer una monografía*. Buenos
Aires, Argentina: Universidad de la Matanza. Recuperado el 25 de enero de 2016, de
http://biblioteca.unlam.edu.ar/descargas/44_Cmohacerunamonografa.pdf