

Control judicial y políticas públicas en Colombia: Un análisis del control ejercido por la Corte Constitucional en las políticas públicas de desplazamiento forzado y salud para los periodos 2004-2012, 2008-2015.

Abg. Laura Milena Otero Pilonieta

U00038632

Dra. Michelle Viera Fernández de Oliveira

Docente

Universidad Autónoma de Bucaramanga

Instituto de Estudios Políticos

Maestría en Políticas Públicas y Desarrollo

Bucaramanga

2018

Contenido

Introducción.....	5
I. Marco teórico.....	8
1.1 Políticas públicas y derechos humanos.....	8
1.2 El fenómeno de la judicialización de la política	12
1.2.1 El control judicial a las políticas públicas y los tribunales constitucionales ..	15
1.3 El control judicial de las políticas públicas como objeto de estudio	17
II. Marco metodológico.....	22
III. Resultados de la investigación.....	27
3.1. El proceso de control judicial ejercido por la Corte Constitucional.....	27
3.2. Fundamentos del control judicial a las políticas públicas en las sentencias estructurales	62
3.3 Efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las políticas públicas de salud y desplazamiento forzado.....	71
Conclusiones.....	75
Referencias	77
Anexos.....	89

Listado de Siglas

ADRES: Administradora de los Recursos del Sistema general de seguridad social en salud

CNAIPD: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social

CRES: Comisión de Regulación en Salud

CTC: Comités Técnicos Científicos

DNP: Departamento Nacional de Planeación

ECI: Estado de cosas inconstitucional

EPS: Empresa Promotora de Salud

FOSYGA: Fondo de Solidaridad y Garantía

GED: Goce Efectivo de Derechos

IPS: Institución Promotora de Salud

I.S.S.: Instituto de Seguros Sociales

MAPIPOS: Manual de actividades, intervenciones y procedimientos del Plan Obligatorio de Salud

NNA: Niños, Niñas y Adolescentes

PNAIPDV: Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

POS: Plan Obligatorio de Salud

RUPD: Registro Único de Población Desplazada

SGSSS: Sistema General de Seguridad Social en Salud

SNAIPD: Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia

SNS: Sistema Nacional de Salud

SISBÉN: Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales

Listado de tablas

Tabla 1. Matriz de análisis entrevistas	22
Tabla 2. Ficha de análisis políticas	23
Tabla 3. Objetivos y técnicas de investigación.....	23
Tabla 4. Proceso de control judicial PP desplazamiento.....	36
Tabla 5. Estructura regímenes de salud.....	42
Tabla 6. Evolución tutelas salud en Colombia entre el año 2000 y 2008.....	44
Tabla 7. Proceso de control judicial PP salud.....	53
Tabla 8. Fundamentos control judicial PP Desplazamiento.....	62
Tabla 9. Fundamentos control judicial PP Salud.....	63

Introducción

El objetivo general de esta investigación es analizar la aplicación del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las Políticas Públicas en Colombia desde los casos de la política de desplazamiento forzado y de salud durante los periodos 2004-2012, 2008-2015 respectivamente.

Lo anterior teniendo en cuenta que en las sociedades modernas se ha ido incluyendo diversas formas de control de la gestión pública a través del concepto de *accountability*. Se establecen redes de responsabilidad y rendición de cuentas en donde “todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos” (O’Donnell 2001). En palabras de Rumeau (2012) el Estado democrático de derecho, para cumplir con la provisión de bienes públicos fundamentales y para garantizar las relaciones burocráticas y sociales, somete a todos sus integrantes a la autoridad legal de alguna institución.

En este sentido la gestión pública se encuentra sometida a tres tipos de *accountability*: i) vertical electoral, “como resultado de elecciones limpias e institucionalizadas”, a través de las cuales los ciudadanos pueden “castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección”; ii) vertical social, “ejercida por grupos y aún por individuos con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado y al gobierno con el fin de prevenir, compensar y/o condenar acciones (u omisiones) presumiblemente ilegales perpetradas por funcionarios públicos”; y iii) horizontal interinstitucional, que “resulta cuando algunas instituciones debidamente autorizadas del Estado actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones u omisiones presumiblemente ilegales de otras instituciones del Estado o funcionarios” (O’Donnell, 2004).

Este último está integrado por las agencias de balance de los tres poderes públicos- Ejecutivo, Legislativo y Judicial- que en las constituciones se orientan a establecer equilibrios entre poderes y atribuciones y las agencias asignadas (Duque, 2013). Entre ellas sobresale el control que se ejerce a las políticas públicas por parte de Tribunales Constitucionales para garantizar la satisfacción de derechos humanos.

En Colombia el control judicial de políticas públicas se ha realizado por la Corte Constitucional en diferentes casos y en ejercicio de las acciones constitucionales o del control de constitucionalidad de leyes o decretos con fuerza de ley que las contienen. Quinche y Rivera (2010) y Henao (2013) identifican como ejemplos en donde la Corte ha intervenido las políticas de desplazamiento forzado y de salud a través de las sentencias de tutela T-025 de 2004 y T-760 de 2008 respectivamente.

En estos casos la Corte intervino en proceso de formulación, implementación y verificación de políticas públicas basadas en derechos humanos a partir del ejercicio del control judicial, conminando al 'hacedor' de políticas. Su actuación estuvo motivada por la existencia de un vacío de poder y un déficit de implementación y de gobernanza de las autoridades llamadas a responder; y constató una transgresión masiva de los derechos de las personas que implicaba un desconocimiento de la Constitución. Por tanto, su intervención estuvo motivada por "la masiva afectación del goce de un derecho humano en una política pública" (Quinche y Rivera, 2010, p. 32) y se tradujo en una orden judicial de obligatorio cumplimiento para el "hacedor de políticas" de reestructurar la política pública objeto de control.

Así el papel de los Tribunales Constitucionales ha tomado protagonismo pues se convierten en órganos activos que, con fundamento en el principio de colaboración armónica de los poderes públicos, participan con el legislativo y el ejecutivo en la formulación y evaluación de políticas públicas, dando paso al fenómeno de judicialización de las políticas públicas. Por ello, este fenómeno ha tomado especial relevancia en los estudios sobre políticas públicas en el sentido que éstas no pueden contradecir los principios y derechos fijados en la Constitución y los fallos judiciales de manera inevitable inciden en otras esferas más allá de lo estrictamente jurídico, como la economía o la política ya que la protección y garantía efectiva de los derechos no se agota en el derecho mismo (Jiménez, 2013).

A partir de lo expuesto surge la pregunta ¿cómo ha sido realizado el control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015?.

Así mismo se plantean como objetivos específicos, describir el proceso de control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015, revisar los fundamentos de dicho control y sus efectos.

Por último, esta investigación se divide en cuatro apartados: el primero aborda las teorías sobre la relación políticas públicas-derechos humanos, el fenómeno de la judicialización de la política donde se explica el control ejercido por los tribunales constitucionales y se refieren algunos estudios en la materia. El segundo expone los parámetros metodológicos utilizados de la investigación cualitativa y las técnicas de revisión documental, análisis de contenido y entrevista a profundidad. El tercero da cuenta de los resultados sobre el proceso de control judicial en la política de desplazamiento forzado y salud, los fundamentos utilizados por la Corte Constitucional y los efectos identificados en la dinámica de las políticas públicas. El cuarto apartado presenta las conclusiones y unas breves recomendaciones.

La utilidad de esta investigación reside en el aporte académico sobre un fenómeno vigente, teniendo en cuenta que, a la fecha, la Corte colombiana ha intervenido en al menos 6 políticas públicas nacionales y continúa ejerciendo tal control.

I. Marco teórico

Este apartado sirve al objetivo general de la investigación relativo al análisis de la aplicación del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015, por cuanto se desarrolla el soporte teórico sobre las políticas públicas, tribunales constitucionales y control judicial, se definen conceptos claves y se hace referencia a diversos trabajos que se han adelantado sobre el tema; todo lo cual permite entender el fenómeno bajo estudio.

1.1 Políticas públicas y derechos humanos

El concepto de política pública en la ciencia política ha sido abordado desde diferentes aristas. Sin embargo y en lo que a esta investigación respecta se construye a partir de los elementos identificados por Roth (2007) que la constituyen: 1) la identificación de situaciones en las cuales se pretende intervenir, bien sea porque se trata de eventos considerados como problemáticos, o bien porque existen intereses políticos que exigen que así se haga; 2) la definición de objetivos que guiarán la intervención en las situaciones previamente identificadas; 3) la creación y el diseño de programas, acciones o medidas que tengan como propósito la consecución de los objetivos trazados con anterioridad, 4) todo ello, contando con la participación del Estado.

Tomando estos elementos se trata entonces de una herramienta integradora de decisiones, objetivos, programas y acciones encaminada a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. Así y como señalan Quinche y Riviera (2010) son un “conjunto de actividades, decisiones o medidas diseñadas por el Estado, y en ocasiones también llevadas a cabo directamente por él, mediante las cuales se pretende intervenir en determinadas situaciones previamente identificadas con el propósito de cumplir determinados objetivos” (p. 118). El núcleo esencial de las políticas es entonces la solución

o prevención de una situación definida como problemática a partir de un conjunto de actividades, decisiones o medidas diseñadas y/o ejecutadas por el Estado.

En este sentido, las políticas públicas obedecen a reglas de juego establecidas por las instituciones políticas y el contexto específico en que se desarrollan (Stein, Tommasi, Echabarría, Lora & Payne, 2006) dentro de las que se destacan las normas constitucionales, las cuales a su vez sujetan la actuación del Estado para el cumplimiento de las obligaciones de respeto y garantía de los derechos humanos. Por ejemplo, la Constitución Política de Colombia de 1991 en su artículo 49 reconoce el derecho a la salud, y prescribe las condiciones en las cuales el servicio de salud debe prestarse por el Estado, siendo un límite claro que debe tener en cuenta la política pública en salud que se formule.

Las normas constitucionales no dejan sin contenido a las políticas públicas en su proceso de formulación, implementación y seguimiento, pues quienes intervienen mantienen la libertad de elegir las acciones o medidas concretas destinadas a alcanzar las obligaciones establecidas por tales reglas. Si bien fijan objetivos que deben perseguir como la realización de los derechos humanos, a la vez permiten que quienes intervienen en ellas escojan los medios con que se procurará cumplir dichos objetivos (Uprimny, 2007).

Los límites y márgenes de acción que imponen las normas constitucionales a las políticas públicas varían dependiendo del grado de precisión con que un derecho sea definido. Así, por ejemplo, cuando contempla los deberes específicos que de él se desprenden, aumentan las limitaciones de la política pública que pretenda desarrollar el derecho y disminuyen sus márgenes de apreciación. En sentido contrario, cuando un derecho sea definido de manera difusa, la falta de precisión del objetivo que debe perseguir la política pública permite un amplio margen de actuación (Quinche y Riviera, 2010). En cualquier caso, el encargado de formular la política pública mantiene discrecionalidad para la realización de los contenidos materiales de los derechos, especialmente sobre los mecanismos a emplear o acciones a ejecutar.

Por tanto, los derechos humanos contenidos en las normas constitucionales establecen límites, márgenes y obligaciones para las políticas públicas, las cuales deben erigirse como el instrumento idóneo para su realización, ayudando a traducir la abstracción de los derechos

en prestaciones concretas; de tal forma que una y otra están así relacionadas. Así mismo el propósito de bienestar general que persiguen las políticas se convierten en un límite de la acción pública, la cual debe apuntar a la promoción del desarrollo. Como afirma Pérez (2004) las políticas públicas materializan los modelos de desarrollo, en tanto su diseño e implementación responde a determinado enfoque del mismo.

Lo anterior implica una perspectiva de diseño de política pública tendiente al desarrollo humano que incorpora principios de interdependencia e integralidad en virtud de los cuales hay conexidad, vulneración simultánea y satisfacción conjunta de derechos (Jiménez, 2002). Así mismo torna a las políticas públicas como instrumentos o vehículos para su concreción, demandando cuatro condiciones de forzoso cumplimiento: en primer lugar, debe explicitar el reconocimiento de los derechos humanos, establecer mecanismos de exigibilidad y contemplar las regulaciones necesarias para garantizar su obligatoriedad (Guendel, 2002).

En segundo lugar, debe propender por una cobertura universal que garantice la protección de los derechos y ser inclusiva de todas las personas sin atender a criterios de discriminación. En tercer lugar, debe incorporar mecanismos de participación activa de ciudadanos y organizaciones y asegurar que sean efectivos. En cuarto lugar, debe procurar la atención, promoción y protección de derechos y el sometimiento de los actos, mecanismo y estrategias de intervención a monitoreo y evaluación constante con el objeto de que la política pública no beneficie las consideraciones técnicas o políticas sobre la persona humana (Guendel, 2002).

No obstante, la evidencia muestra que estas condiciones no son seguidas por los *policy-maker* y en consecuencia las políticas públicas pierden su finalidad y enfoque en materia de derechos humanos. Afirma Pisarello (2007) “tras la crisis de los Estados sociales tradicionales, las políticas sociales promovidas por las autoridades públicas de los distintos países no han perseguido la garantía de los derechos. Por el contrario, se han desarrollado políticas focalizadas, que más que igualar a los desiguales, han tendido a operar como concesiones revocables y discrecionales” (p. 13).

Ante ello se han concebido herramientas de control que buscan evitar y corregir el distanciamiento entre las políticas públicas y la satisfacción de derechos humanos,

fundamentadas en el concepto de *accountability*. Se trata del establecimiento de redes de responsabilidad y rendición de cuentas (controles) de los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen democrático sobre la legalidad de sus actos (O'Donnell, 2001). Por tanto los agentes estatales se encuentran sometidos a tres tipos de controles: vertical electoral, a través de las cuales los ciudadanos pueden castigar o premiar a los gobernantes votando a favor o en contra de ellos en la próxima elección; vertical social, ejercida por grupos y aún por individuos con el propósito de movilizar el sistema legal para plantear demandas al Estado; y horizontal, ejercida por instituciones debidamente autorizadas del Estado que actúan para prevenir, compensar y/o condenar acciones de otras instituciones del Estado o funcionarios (Rumeau, 2012).

Los Tribunales Constitucionales pueden ejercer tanto control horizontal como vertical social según la acción constitucional que soporte su intervención: en el caso de la tutela, es el ciudadano quien moviliza al tribunal para plantear demandas al Estado, como sería la atención adecuada a la población en condición de desplazamiento forzado o la prestación de un servicio de salud digno; y en el caso de la acción pública de inconstitucionalidad, es el tribunal, quien de manera oficiosa y con fundamento en las funciones a él atribuidas actúa para prevenir, compensar y/o condenar la vulneración de los derechos humanos por las demás instituciones del Estado.

Así las cosas, los derechos humanos son el objeto de las políticas públicas, el fundamento ético de su formulación e implementación, si se tiene en cuenta que éstas se dirigen a la concreción, protección o defensa de los derechos establecidos en las normas constitucionales y en donde los tribunales constitucionales desempeñan un rol fundamental para la protección y satisfacción de los mismos. Así mismo se advierte que el propósito de las políticas públicas apunta a la solución o prevención de situaciones socialmente relevantes que implican violación o vulneración derechos humanos, para lo cual el Estado diseña y/o ejecuta actividades, decisiones o medidas.

1.2 El fenómeno de la judicialización de la política

La judicialización de la política se ha convertido en una característica cada vez más frecuente de las democracias modernas (Domingo, 2004) así como el papel político del poder judicial (Domingo, 2007).

La judicialización refiere al fenómeno por el cual “las prácticas sociales, económicas, políticas asumen la forma de tribunal” (Nosetto, 2014, p. 96) así como a la “presencia aún mayor de los procesos judiciales y de los fallos de los tribunales en la vida política y social” (Sieder, Schjolden & Angell, 2011, p. 19) es decir, alude a la resolución de los conflictos por parte de los jueces y las instancias judiciales que tradicionalmente se resolvían por otros actores y en otros ámbitos. Para autores como Smulovitz (2001) el concepto de judicialización también comprende la utilización de procedimientos legales por parte de diversos actores ante los Tribunales de Justicia con el fin de proteger o promover sus intereses y demandas.

A su vez, la judicialización de la política refiere a la ‘captura’ de las prácticas políticas por la forma de tribunal en las cuales los jueces tienen el poder de decisión y de resolución del conflicto que en ellas surge (Fairstein, Kletzel y García, 2010), es decir se trata de la alteración de la dinámica elector-elegido a elector-poder judicial-elegido para la vigencia del régimen político. En lo que a esta investigación corresponde refiere a un grado mayor de intervención de los jueces en la función política y legislativa para su control y la efectividad de los derechos humanos.

Ahora bien, dentro de los factores que explican- o mejor que acompañan- el surgimiento de este fenómeno se identifican tres: el Estado de Derecho, la crisis del modelo democrático y los Textos constitucionales. En términos generales el Estado de Derecho es aquel en el cual “el ejercicio del poder se somete a leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales” (Naciones Unidas, 2004, p. 7). Se rige por los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, separación de poderes, participación, y transparencia (Naciones Unidas, 2004).

Este modelo es concebido como el medio para la realización de los derechos humanos, su promoción y protección pues contempla mecanismos y diseños institucionales para su justiciabilidad, de forma que ante la vulneración o desconocimiento puede acudirse entre otras, a la vía judicial, para hacerlos efectivos ante los jueces, quienes podrán ordenar a los poderes públicos una actuación determinada. La preferencia por esta vía y su utilización frecuente conducen a la judicialización de las demandas ciudadanas, las cuales se condensan en los derechos que se reclaman.

Esta situación se presenta en la medida en que el Estado de Derecho da paso a un modelo de justicia independiente que tiene el poder para revisar las leyes de otras áreas del gobierno en procura de garantizar la coherencia y su conformidad con el sistema jurídico; y para coaccionar el cumplimiento de las promesas hechas sobre la protección de los derechos de los ciudadanos, la participación en “los beneficios de la cultura, en el reparto del producto social del trabajo y en el acceso a bienes y servicios públicos” (Franco, 2016), al intervenir en el proceso de política pública. También por cuanto este modelo de Estado consagra el principio de gobierno limitado y de rendición de cuentas, demandando la subordinación a un orden constitucional superior que expresa la opinión consensual de las reglas de interacción política entre gobernantes y gobernados, cuya guarda y vigencia se confía a los jueces (Domingo, 2008).

Así mismo la crisis del modelo democrático debido a la deslegitimación de los poderes legislativo y ejecutivo y su actuación deficiente en el cumplimiento de los postulados del Estado de Derecho ha dado paso al fenómeno en cuestión toda vez que el ejercicio de *accountability* del poder político adopta la forma de tribunal, en otras palabras, el principio de gobierno limitado se impone por el Juez. Para Guzmán (2017) los mecanismos judiciales a diferencia de demás formas de control obligan a una respuesta de la autoridad pública en virtud del poder coactivo que los caracteriza y en consecuencia los jueces llenan los espacios dejados u ocupados de forma ineficaz por los demás poderes, para garantizar la dinámica democrática.

Así y en tanto la actividad judicial permite a los ciudadanos apelar y eventualmente usar los poderes coactivos del Estado para proteger sus derechos, la misma constituye la forma particular de participación política ciudadana en democracia (Zemans, 1983).

También la adopción de textos constitucionales que contemplan el Estado de derecho y el régimen democrático, habilitan el fenómeno de judicialización de la política en la medida en que en virtud de las funciones asignadas a la administración de justicia se otorga poder de veto a los jueces como constantes y legítimos observadores de las conductas públicas. Ello se observa en la atribución de competencias a la judicatura de protección a la carta de derechos que conduce a la definición judicial de cómo deben actuar las autoridades e incluso al diseño y puesta en práctica de políticas generales, tradicionalmente a cargo de los otros poderes estatales, en lo que se ha denominado “el gobierno de los jueces” (López, 2004).

Este concepto refiere al poder que tienen los jueces en la vida institucional, con ocasión a su posición de garantes de libertades y derechos, cuando: (i) disponen de una parte del poder legislativo, pues pueden retirar del ordenamiento jurídico una norma; (ii) inician de oficio ciertas acciones o controles, como el de constitucionalidad; (iii) aplican principios vagos; y (iv) su voluntad puede ir en contra de la voluntad del legislador sin substituir ni negar el poder soberano. (Troper, 2011, citado en, López, 2010). Así cuando los tribunales constitucionales intervienen en la formulación e implementación de políticas para la garantía de derechos, se trata de un “*Gouvernement de Juges*”.

Por su parte, López (2004) señala que, en sociedades abiertas, la autoridad no tiene la última palabra. Los ciudadanos pueden desafiar las normas expedidas por las autoridades cuando ellas vulneran “principios superiores”, acudiendo a los jueces mediante el ejercicio de acciones constitucionales, como mecanismos de reivindicación de reclamos sociales. Se trata, por tanto, de un avance de la magistratura sobre el espacio de la política, al controlar y revisar las acciones del poder político (Ansolabehere, 2005).

Ejemplo de lo anterior, es el control de constitucionalidad y de tutela que ejerce el juez cuando reconoce la necesidad de “subsana una problemática sistemática y generalizada y actúa como máximo interprete y defensor de derechos para definir cómo deben actuar los poderes y en consecuencia expide órdenes que apuntan a resolver el problema identificado” (Guzmán, 2017, p. 39), condensadas en las sentencias estructurales o “structural injunctions”.

Estas sentencias han sido el escenario de judicialización de las políticas públicas en el que los jueces toman una posición transformadora de la realidad y los problemas públicos

como actores de política-incluso como “policymaker”- para la protección de derechos. La justicia actúa como “intermediario entre los poderes políticos, y entre el poder político y la ciudadanía” (Belski, 2009, p. 33) y controla los excesos de las mayorías políticas en pos de los derechos de las minorías afectadas (Chayes, 1976).

Lo anterior obedece entre otras circunstancias a la carencia de voluntad del legislativo para abordar ciertos hechos sociales que deben ser regulados, dejando un vacío institucional que amenaza el ejercicio de derechos y la deficiencia del ejecutivo en la atención de demandas ciudadanas y solución de problemas públicos que conmina al poder judicial a superar los déficits y llenar vacíos con su actuación. Como advierte Couso (2004) las personas afectadas acuden a las instancias judiciales para reclamar el cumplimiento de sus derechos constitucionales y una respuesta eficaz a sus necesidades insatisfechas a través de mecanismos de control constitucional, donde los jueces tienen la obligación de verificar que los poderes públicos hayan sometido sus actos a la Constitución.

Así las cosas, en virtud de las potestades de control constitucional para tutelar derechos y garantías fundamentales el poder judicial participa en la configuración de las políticas públicas, adquiriendo relevancia en la relación con los demás poderes políticos (Maurino, 2008).

1.2.1 El control judicial a las políticas públicas y los tribunales constitucionales

Como concepto y desde la teoría jurídica el control judicial está enmarcado en “un acto o procedimiento por medio del cual una persona o un órgano debidamente autorizado para ello, examina o fiscaliza un acto realizado por otra persona u órgano, a fin de verificar si en la preparación y cumplimiento de dicho acto se han observado todos los requisitos que exige la ley (en sentido lato)” (Fernández, 1981, p. 61). Cuando ese acto es realizado por una persona al servicio del Estado o una entidad estatal se verifica adicionalmente que se ajuste a un interés público (Fernández, 1981, p. 108). Ahora bien, desde la teoría política corresponde a la verificación de que los poderes públicos hayan sometido sus *actividades*,

decisiones o medidas a la Constitución. En concreto y como afirma Henao (2013) a las obligaciones constitucionales en materia de derechos humanos.

De acuerdo con Tushnet (2008), es posible identificar formas débiles (*weak forms*) y formas fuertes (*strong forms*) de control judicial. Estas consisten en “requerimientos obligatorios que señalan en detalle lo que deben hacer los que intervienen en las políticas públicas, (1) estableciendo los objetivos que deben alcanzar, (2) los cuales pueden ser fácilmente medidos, y (3) deben ser cumplidos en plazos específicos fijados por las autoridades judiciales” (p. 248). Aquellas “no establecen en detalle lo que deben hacer quienes intervienen en las políticas públicas, sino que se concede a estos libertad para definir de qué modo cumplirán los mandatos de la Constitución” (Tushnet, 2008, p. 249).

Los jueces que ejercen una forma de control débil emiten una decisión que se limita a señalar que una política desconoce un derecho, sin especificar la forma como los sujetos involucrados deben reparar la situación de desconocimiento de derechos; en contraste aquellos que ejercen un control fuerte pueden declarar inconstitucional una política, con lo cual la retiran del ordenamiento jurídico y/u ordenar a los actores competentes elaborar un plan de acción para eliminar, siguiendo parámetros por ellos fijados, la vulneración de derechos dentro de un término señalado. (Tushnet, 2008).

El control judicial puede además cumplir cuatro funciones: como veto de las decisiones en materia de políticas públicas, evitando su modificación arbitraria y demandando atención del poder ejecutivo y legislativo sobre sus preferencias en el proceso de formulación; como criterio de interpretación a la legislación existente imponiendo así sus propias preferencias sobre los resultados o aspectos de las políticas públicas; como garante del cumplimiento de compromisos lo que permite la sostenibilidad de las políticas públicas en el tiempo; y como canal de expresión para grupos marginados y un canal alternativo de representación de la sociedad (Stein *et al*, 2006).

Los Tribunales Constitucionales han ejercido ambas formas de control judicial. Como órganos encargados de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución su principal función es hacer exigibles los derechos humanos ejerciendo control a las actuaciones del Estado y los particulares. En el campo de las políticas públicas se convierte en un actor que

ejerce control judicial al diseño y/o la ejecución de actividades, decisiones o medidas tomadas por el Estado para solucionar o prevenir una situación definida como problemática.

En efecto los Tribunales como poderes constituidos están facultados para intervenir en la formulación o implementación de políticas públicas buscando asegurar que las mismas no se encuentren en contradicción con los principios fundamentales de los derechos humanos, como la universalidad, la indivisibilidad, la interdependencia y entre otros, la no discriminación, y que además promuevan acciones afirmativas tendientes a garantizar los derechos de la población (Pérez, 2007).

Esto por cuanto se ha comprendido que, para solucionar los problemas estructurales de la sociedad y la materialización de la Constitución, el papel del juez constitucional no gira exclusivamente frente a la aplicación o interpretación de la norma, sino en la fijación de una postura política que genere respuestas programáticas a los problemas estructurales de la sociedad (Cepeda, 2012). En palabras de Kennedy (2010) la labor del juez debe estar encaminada a la obtención de un resultado, específicamente, en la orientación de una agenda institucional que lo lleve a consolidar un proyecto de transformación social.

Así, se puede afirmar que ejercen un control judicial en aras de verificar la satisfacción de los derechos humanos en las políticas públicas, al considerarse estas como la respuesta del Estado a las obligaciones que tiene con la sociedad en su conjunto, específicamente los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales.

1.3 El control judicial de las políticas públicas como objeto de estudio

Como último aspecto los estudios acerca del control judicial de las Políticas Públicas dan cuenta del desarrollo creciente del fenómeno de judicialización de la política y del papel protagónico de los tribunales constitucionales.

El artículo de Dahl (1957) en Estados Unidos sobre *la toma de decisiones en una democracia: la Corte Suprema como una institución que crea políticas públicas* concibe a la Corte Suprema como una institución política que decide sobre cuestiones controvertidas de

política nacional y que en materia de políticas públicas decide entre alternativas controvertidas apelando a ciertos criterios sobre cuestiones de hecho y valorativas que no pueden hallarse en la ley. Su rol es la protección de las minorías en contra de la tiranía de las mayorías y la protección de derechos que son considerados básicos o fundamentales.

Así mismo Feely & Rubín (1998) argumentan que es una función legítima de las Cortes modernas fungir como policy-maker. Al estudiar los casos de la reforma carcelaria entre 1965 y 1990 en Estados Unidos encontraron la intervención de la Corte Suprema y su incidencia en la formulación de la política respectiva. Señalan adicionalmente que los tribunales tienen el derecho y la obligación de hacer políticas pues su tarea fundamental es proteger de las amenazas de la dinámica gubernamental a los valores constitucionales.

En igual sentido, Acea (2018) menciona distintos casos en los que la Corte Suprema jugó un papel esencial para el cambio social o político: el caso *Marbury vs. Madison* (1803), estableció la facultad de revisión judicial y de juzgar la constitucionalidad de las acciones de las ramas Legislativa y Ejecutiva; el caso *Gibbons vs. Ogden* (1824), estableció la supremacía de la ley federal en detrimento de las leyes estatales; y el caso de la *Junta Nacional de Relaciones Laborales (NLRB) vs. Jones & Laughlin Steel corp.* (1937), que contribuyó a la reafirmación de la supremacía del Congreso en lo que respecta a la regulación del comercio entre los estados (p. 152).

Se observa de estos estudios la prevalencia de la decisión judicial propia de los sistemas jurídicos basados en el realismo jurídico, que conlleva a control judicial fuerte y activo que permite sin hesitación identificar la participación de la Corte Suprema de Justicia de EE. UU., y su poder en la formulación de políticas públicas.

Ahora bien, a nivel regional, la investigación de Sedlacek (2012) en Argentina sobre *el control jurisdiccional de políticas públicas: hacia una reformulación del dogma republicano*, explica que la visión del Poder Judicial como un órgano político, inmiscuido en el espacio público, es el resultado hoy en día de la maduración de los modelos institucionales de gobierno de países republicanos y democráticos. Se convierte en un actor principal en la promoción, defensa y efectivización de derechos fundamentales dispuestos por la Constitución de un Estado y necesario para que efectivamente se conforme el Estado de

Derecho. Concluye que el objetivo final del Estado de derecho es obligar al gobierno a respetar las reglas básicas del juego consagradas en la Constitución, hace indispensable introducir un cuerpo independiente como las cortes de justicia, dotado de la facultad de controlar el respeto efectivo de la Constitución por parte del resto de las autoridades políticas, incluidos los poderes ejecutivo y legislativo.

Por su parte, el trabajo de Corilloclla (2014) en Chile sobre *la justicia constitucional y las políticas públicas* señala que la participación de los tribunales constitucionales en el proceso de formulación de políticas públicas se presenta de muchas maneras, influyendo en el diseño, implementación y posiblemente en el impacto de las mismas. Tal participación puede ser estudiada desde diversas perspectivas, como las que conciben al Tribunal Constitucional como una institución, como un conjunto de jueces individuales, o como un actor en una relación estratégica con otros órganos. Resalta además que la posibilidad de participación del Poder Judicial en la formulación de políticas públicas ha ido creciendo a medida que mejora la independencia judicial, entendida ésta como la capacidad de tomar decisiones conforme a la ley y no basándose en factores políticos externos o internos.

Así mismo advierte el autor sobre los riesgos que representa dicha participación respecto de la reasignación de recursos a un determinado grupo de personas y la desestabilización de la planeación presupuestal, aunado al hecho de ampliar el espectro de beneficiarios de una política sin atender a la capacidad fiscal para hacer sostenible tal decisión. Por ello concluye que el poder judicial es un actor jurisdiccional de las políticas públicas.

Sobresale de los estudios expuestos que en la región y a diferencia del sistema norteamericano, el control judicial de las políticas públicas por parte de los tribunales constitucionales es más limitado y temeroso, entre otras razones, por la tradición uis positivista de la función jurisdiccional, pero al mismo tiempo, ha ido consolidándose, a partir de la promoción, defensa y efectivización de derechos fundamentales dispuestos por las Constituciones, que lleva a las magistraturas a incidir en el proceso de formulación de políticas públicas.

A nivel nacional, la investigación de Valderrama (2010) titulada *Corte Constitucional colombiana: un actor relevante en el ciclo de las políticas. El caso de la política pública para la población desplazada por la violencia*, analizó si la Corte modificó mediante sus decisiones la política pública de víctimas formulada por el Gobierno Nacional y por tanto actuó como *policy-maker*. A partir de una revisión documental de las sentencias de la Corte en materia de desplazamiento forzado concluyó que el Tribunal actuó en la etapa del ciclo de la política pública para la población desplazada de definición del problema y diseño de la misma con el ánimo de garantizar derechos constitucionales, modificando sustancialmente la formulación inicial hecha por el Gobierno.

En igual sentido, el artículo de Henao (2013) con el nombre *El juez constitucional: un actor de las políticas públicas*, estudió el impulso que la Corte Constitucional ha dado a las políticas públicas que tradicionalmente han sido monopolio del poder Legislativo y Ejecutivo. Para el efecto, el autor abordó en primer lugar el concepto de política pública para diferenciar las actuaciones del juez constitucional en esta materia; en segundo lugar expuso las razones por la Corte ha sido llamada a intervenir en las políticas públicas, las cuales se relacionan con la ineficiencia o inadecuada formulación e implementación de la política; y en tercer lugar disertó sobre las críticas y los límites que debe respetar la autoridad jurisdiccional para no abusar de sus facultades. Concluyó a partir del estudio sentencias sobre la política carcelaria, desplazamiento forzado, vivienda, salud, regulación salarial y género que la Corte constató una transgresión masiva de los derechos de las personas que implicaba un desconocimiento sistemático de la Constitución y en razón del ejercicio de acciones judiciales incidió en la visibilización de situaciones socialmente relevantes, formuló soluciones, ordenó su implementación y evaluó todo el proceso.

Por su parte, el artículo de Cano (2014) sobre *La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*, analizó el concepto mismo que tiene la Corte sobre lo que es una política pública. Desde el punto de vista metodológico la investigación se apoyó en la perspectiva del análisis narrativo de políticas públicas (*Narrative policy analysis*) y estima que alrededor de cada política se tejen relatos (*stories*) elaborados por distintos actores, a partir del cual identifico que el principal escenario fáctico que subyace al uso de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional es el de la

violación a la faceta prestacional y progresiva de los derechos constitucionales; que son asimiladas a conceptos cercanos como políticas de Estado, planes y programas; y que su uso por la Corte obliga principalmente al gobierno como institución competente para su diseño.

A su vez, la investigación de Quinche y Riviera (2010) titulada *El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos*, analizó si las denominadas sentencias de reforma estructural de la Corte Constitucional pueden impulsar reformas profundas en políticas estatales deficientes (que desconocen derechos humanos) y a la vez establecer mecanismos de supervisión valiosos para promover que las reformas ordenadas sean adoptadas y puestas en marcha. Al revisar en detalle la Sentencia T-760 de 2008 de la Corte, determinó que en efecto la Corte Constitucional ha incidido en las políticas públicas para la inclusión de derechos humano desde el ejercicio del control judicial, y resalta su importancia para adecuar las políticas a las normas vigentes, en lo relacionado con el cumplimiento de los derechos.

Por último, resulta claro en los estudios señalados que el control judicial ejercicio por la Corte Constitucional a las políticas públicas está relacionado con la inadecuada e ineficaz formulación e implementación de la política, que ocasiona el desconocimiento de la Constitución y la vulneración de derechos. Así mismo se observa que la Corte ha intervenido en diferentes políticas y modificado su contenido respecto del problema, el diseño de la estrategia, la ejecución de programas o la adopción de mecanismos, produciendo cambios importantes en la sociedad.

II. Marco metodológico

La exploración y análisis del control judicial de la Corte Constitucional en las políticas públicas de desplazamiento forzado y salud parte del paradigma teórico-metodológico de la Ciencia Política, a partir del cual el fenómeno de la judicialización de las políticas públicas se interpreta desde categorías políticas como *policy-maker*¹, *accountability*², *veto player*³ y desde el papel político del poder judicial y su injerencia en las decisiones de política pública (López, 2017).

Teniendo en cuenta lo anterior, este apartado presenta el marco metodológico de la presente investigación.

2.1 Tipo de investigación

La metodología de este trabajo es de tipo cualitativa, la cual se “enfoca en comprender y profundizar los fenómenos en relación con el contexto” (Hernández, Fernández & Baptista, 2010, p. 364). Se busca con ella “acceder a terrenos poco explorados o ignorados al reconocer como datos relevantes las subjetividades y los procesos sociales” (Hernández, 2016, p. 1) y, particularmente en el campo de las políticas públicas, renovar el sentido de lo público, al reconocer a los actores y sus racionalidades como partes sustantivas. Así mismo desentrañar los procesos de decisión y cambio en las políticas públicas desde la incidencia de actores y los fundamentos de su intervención.

Así la intención de esta investigación es explorar y analizar el fenómeno del control judicial que ha desarrollado la Corte Constitucional en el contexto de las políticas públicas de desplazamiento forzado y salud en los periodos 2004-2012 y 2008-2015 respectivamente;

¹ Refiere a actor responsable o involucrado en la formulación de políticas públicas. Dahl, R (1957). Decision-making in a Democracy. The Supreme Court as a national policy-maker. *Journal of Public Law*, 279 (6).

² Refiere a formas de rendición de cuentas. Sobre este concepto ver: O'Donnell, G. (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. *Revista Española de Ciencia Política* 11: 11-31

³ Refiere a actores con poder para bloquear la adopción o modificación de una política pública. Sobre este concepto ver: Tsebelis, G. (2005). Decision Making in Political Systems: Veto Player in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism y Multipartyism. *British Journal of Political Science*, 25 (3) pp. 289-325

identificar los fundamentos (subjetividades) de dicho control y sus efectos en la judicialización de la política.

A su vez, es de tipo empírico-descriptiva al responder a preguntas relativas a cómo sucede y cómo es el fenómeno de estudio e inferir descripciones y explicaciones generales a partir de la observación de la realidad (Anduiza, Crespo y Méndez, 1999), concretamente, el desarrollo del control judicial de las políticas públicas, sus características y el contexto de intervención de la Corte Constitucional.

2.2. Objetivos de la investigación

Esta investigación tiene como pregunta orientadora ¿cómo ha sido realizado el control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015? Y para su desarrollo plantea como objetivo general:

Analizar la aplicación del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015.

Y como objetivos específicos:

Describir el proceso de control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015.

Revisar los fundamentos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015.

Identificar los efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012 y 2008-2015.

2.3 Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Se selecciona como unidad de análisis dos (2) políticas públicas, población desplazada y salud, objeto de control judicial por parte de la Corte Constitucional y sus correspondientes sentencias y autos de seguimiento. La selección de estas políticas obedece a la importancia del tema que abordan, la incidencia que tuvo el control judicial en el ciclo de dichas políticas para la satisfacción de derechos humanos y la reforma estructural a su configuración que implicó la decisión de la Corte.

Para el análisis del control judicial de la Corte hacia esas políticas, en primer lugar, se adopta la revisión documental como técnica de investigación, en virtud de la cual se realizan “procedimientos orientados a la aproximación al procesamiento y a la recuperación de información contenida en documentos” (Rojas, 2011). Por lo tanto, se acude a la consulta de documentos oficiales para tener una primera aproximación a las unidades de análisis.

A partir del análisis documental, se diseña como instrumento una ficha de análisis (Anexo A) sobre las políticas seleccionadas a partir de cinco (5) categorías: estado y situación de la política pública, derecho humano que se pretende proteger, ciclo de la política pública objeto de control, orden judicial y resultados.

En segundo lugar, se adopta la entrevista en profundidad, entendida como aquella que “escudriña la singularidad de la experiencia de los actores” (Navas, 2013, p. 42) dirigida a cuatro (4) funcionarios de las salas de seguimiento de la Corte Constitucional de las sentencias T-025 de 2004 y T-760 de 2008, dos (2) de los cuales son los Magistrados a cargo de las Salas y dos (2) funcionarios de planta a cargo del seguimiento de las sentencias. Su elección obedece a la cercanía y conocimiento del proceso de control judicial y su etapa posterior de seguimiento.

Al efecto se diseña un guion de preguntas (Anexo B) y una matriz de análisis para las respuestas (Anexo C) en función de elaborar las explicaciones del caso respecto del control judicial. Adicionalmente, se elaboran dos fichas de contenido para la sistematización de los fundamentos del control judicial (Anexo D) y de sus efectos (Anexo E).

2.4 Técnicas de análisis de datos

En el procesamiento y descripción sistemática de los datos recolectados se acude al análisis de contenido como técnica que busca “explicar y sistematizar el contenido de los mensajes comunicativos de textos, sonidos e imágenes y efectuar deducciones lógicas de conocimientos” (Andréu, 2000, p. 3) relativos a las condiciones de producción y recepción en el contexto social de estos mensajes e identificando de forma sistemática y objetiva algunas características específicas (Andréu, 2000).

Al efecto y en el caso de las entrevistas, el análisis recoge las explicaciones de los entrevistados acerca de la práctica de control judicial de la Corte Constitucional sobre la política pública, sea de desplazamiento forzado o de salud, las cuales a su vez se agrupan en categorías analíticas, orientadas a entender las lógicas coincidentes y divergentes sobre los fundamentos jurídicos y/o políticos, los efectos en materia de derechos humanos y la dinámica política del fenómeno objeto de estudio. Su sistematización se lleva a cabo por medio de la siguiente matriz de análisis:

Tabla 1. Matriz de análisis entrevistas

Funcionario	Política Pública	Categorías					
		Fundamentos				Lógicas	
		Políticos	Jurídicos	Ambos	Otros	Convergentes	Divergentes

Fuente: Elaboración propia

A su vez, el análisis de los documentos de las políticas públicas de desplazamiento forzado y salud y las providencias de la Corte Constitucional sobre las mismas se enfoca en la reconstrucción del estado y situación de las Políticas Públicas, del proceso de control judicial y de los cambios generados y se sistematiza en la siguiente ficha:

Tabla 2. Ficha de análisis políticas

Política pública	Estado y situación de la PP objeto de control judicial	Mecanismo de control judicial	Ciclo de la PP objeto de control	Derecho humano que se pretende proteger	Orden judicial	Resultados
Población desplazada						
Salud						

Fuente: Elaboración propia

Finalmente, se da paso a la construcción de los resultados de la investigación en el orden de los objetivos planteados y para dar respuesta a la pregunta formulada. Al respecto el siguiente cuadro es ilustrativa de la relación entre herramientas y objetivos:

Tabla 3. Objetivos y técnicas de investigación

Objetivos	Técnicas	Instrumentos
Describir el proceso de control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012, 2008-2015.	Revisión documental	Ficha de análisis (Anexo A).
Revisar los fundamentos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012, 2008-2015.	Revisión documental	Ficha de contenido (Anexo D)
	Análisis de contenido	Entrevista en profundidad
		Matriz de análisis (Anexo C)
Identificar los efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en la política pública de desplazamiento forzado y de salud en Colombia durante los periodos 2004-2012, 2008-2015	Revisión documental	Ficha de contenido (Anexo E)
	Análisis de contenido	Entrevista en profundidad
		Matriz de análisis (Anexo C)

Fuente: Elaboración propia

III. Resultados de la investigación

En este punto se presentan hallazgos en dos niveles: el teórico resultado de la revisión documental; y el práctico sustentado en los datos de la entrevista y el análisis de contenido. Así mismo se organiza en 3 secciones, la primera relativa al proceso de control judicial en la política de desplazamiento forzado y de salud, la segunda sobre sus fundamentos y la tercera acerca de sus efectos en materia de derechos humanos y en la dinámica de las políticas públicas.

3.1. El proceso de control judicial ejercido por la Corte Constitucional

Entender el control judicial ejercido por la Corte Constitucional en las políticas públicas objeto de análisis, es detenerse en i) el proceso del diseño y/o la ejecución de actividades, decisiones o medidas tomadas por el Estado para solucionar o prevenir una situación definida como problemática (desplazamiento forzado, salud pública), ii) los ‘vacíos’ de la acción estatal que forzaron la intervención del Tribunal y iii) los requerimientos dados a quienes intervienen en las políticas públicas, ubicándose respectivamente en cada etapa de formación de la política pública: formulación, implementación y evaluación.

En líneas siguientes se describe el proceso de control en la política pública de desplazamiento forzado y de salud, previo a justificar, que son problemas propios de una política pública.

3.1.1 El desplazamiento forzado y la salud como problemas públicos

Previamente se señaló que el propósito principal de una política pública es la solución o prevención de situaciones socialmente relevantes que impliquen violación o vulneración derechos humanos, es decir, de problemas catalogados como públicos. Según Becker (1995) un cierto problema es reconocido como tal cuando: “(i) muestra carencias objetivas en la sociedad y; (ii) cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público” (Citado en Olavarría, 2007, p. 10).

En el primer requisito, las carencias son demostradas a través de estudios e informes que dan cuenta de una situación negativa que afecta el bienestar, el desarrollo, la convivencia, el medio ambiente, la calidad de vida, entre otras de la sociedad o de una comunidad específica. Debe existir evidencia sobre lo que se afirma es un problema. En el segundo requisito, la situación negativa es considerada por un determinado grupo de actores de poder como inaceptable, resultando necesaria una intervención de política pública para remediarla. Así por la acción de los actores de poder, se convierte en un problema visible, que se denomina público y que se inserta en la Agenda Pública. (Olavarría, 2007).

El desplazamiento forzado, ciertamente es uno de los problemas que afectaron y aún afectan a la sociedad colombiana. Cifras de más de tres millones de personas en situación de desplazamiento en el país registradas para el año 2009 dan cuenta de la complejidad de este fenómeno. Así mismo, la persona desplazada ve amenazada su seguridad física o libertad personal y vulnerados sus derechos al haber sido forzado a emigrar, abandonando su lugar de residencia o actividades económicas regulares. También representa alteración al orden público pues se genera con ocasión del conflicto armado.

Junto a ello, organizaciones internacionales como la ONU y ACNUR insistentemente manifestaron su preocupación por el desplazamiento forzado y su invisibilización frente a los demás hechos victimizantes del conflicto. También esta situación fue objeto de reportajes en medios de comunicación y de investigaciones en las universidades y centros académicos, los cuales aportaron visibilizaron las causas y consecuencia que el fenómeno alcanzaba. Y Organizaciones no Gubernamentales como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento-CODHES- y la Iglesia católica, dieron cuenta de la magnitud, el sentido y los alcances del desplazamiento (Cuchumbé y Vargas, 2007).

Las organizaciones de la población desplazada influyeron de manera determinante en el reconocimiento del desplazamiento forzado como problema público y su inserción en la agenda pública, al ejercitar masivamente la acción de tutela y provocar la intervención de la Corte Constitucional.

Por otra parte, el aseguramiento en salud es un problema de antaño en la sociedad colombiana. En efecto la persistencia de las afectaciones a la salud individual y colectiva,

dan cuenta de la crisis del sistema de salud que no ha sido eficaz para atender las necesidades sanitarias de la población. Algunas de las fallas incluyen la “distribución inequitativa de recursos humanos en las regiones, servicios demandados por la población y excluidos del Plan Obligatorio de Salud, conflictos entre prestadores de servicios de salud y aseguradoras en salud, baja capacidad institucional en territorios, crisis de hospitales públicos” (Suárez, Puerto, Rodríguez y Ramírez, 2017).

Adicionalmente, fallas relacionadas con la negación del servicio médico que ocasionan la muerte constante de enfermos en ambulancias mientras se busca la entidad que los atienda o en hospitales y residencias esperando la autorización de traslado para unidades médicas especializadas, entre otras, en lo que se denomina como “el paseo de la muerte” (Uribe, 2009).

Antes estas carencias, ciudadanos, asociaciones de usuarios, veedurías, sindicatos y organizaciones indígenas visibilizaron las consecuencias en la salud y vida de las personas con la denuncia en medios de comunicación, la formulación de quejas y peticiones a las entidades del sistema de salud competentes y la interposición recurrente de acciones de tutela, que llevaron a la revisión de la Corte Constitucional de la situación. En los términos de Becker un problema objetivo (la prestación inadecuada del servicio de salud) se convierte en un problema público, por la acción de la ciudadanía, que moviliza al actor de poder (Juez) considerando como necesaria una intervención de política pública para remediar el problema.

3.1.2 La política pública de desplazamiento forzado

El fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se puede ubicar desde la década de los años 50 en el contexto de La Violencia (1948-1953) con “2’003.600 personas desplazadas” (Hernández, 1999, Citado en Alpargatero, 2011, p.2). Sin embargo, solo empieza a ser atendido por el Estado de manera diferencial y como un problema socialmente relevante hacia la mitad de la década de los años noventa (Rodríguez y Rodríguez, 2010) cuando se inserta en la agenda pública del gobierno de Ernesto Samper Pizano⁴ y se transforma en un problema público.

⁴ Presidente de la República de Colombia 1994-1998

Consecuencia de ello, se expide por parte del Consejo de Política Económica y Social-CONPES-ente asesor en materia de desarrollo y bajo la dirección del Presidente de la República⁵, el documento CONPES 2804 de 1995 que aprueba el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia-PNAIPDV- y crea como instancia de coordinación del programa la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Así mismo crea el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada-CNAIPD- encargado de fijar de manera concertada la política nacional.

El programa en términos generales propone “en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento de los desplazados, generar condiciones de sostenibilidad mínimas para su reincorporación social y económica, y el desarrollo integral de las zonas expulsoras y receptoras de población desplazada” (CONPES 2804, 1995). Contempla acciones de prevención, protección, atención humanitaria de emergencia, acceso a los programas sociales del Gobierno y dispone como fuente de financiación los presupuestos propios de las entidades vinculadas, una partida presupuestal de los recursos de la nación y aportes vía cooperación internacional (CONPES 2804, 1995).

En procura de ejecutar este programa de forma articulada y coordinada se crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia-SNAIPD- contemplado en el documento CONPES 2924 de 1997 que abarca “desde el nivel presidencial hasta el local e involucra a todas las organizaciones públicas y privadas en torno al propósito común de atender, integral pero razonablemente, a la población desplazada por la violencia” (CONPES 2924, 1997, p. 9). Dentro de sus funciones se encuentra la definición de criterios de identificación de la población y requisitos de acceso del desplazado a la oferta institucional en atención al grado de vulnerabilidad y el riesgo del beneficiario.

La acción del SNAIPD se orienta hacia la prevención del desplazamiento forzado y el retorno voluntario o el reasentamiento de la persona desplazada que permita su reincorporación a la sociedad. Como mecanismo de financiación un fondo nacional que funciona como “una cuenta especial sin personería jurídica, administrada por el Ministerio

⁵ Para profundizar sobre funciones del CONPES consultar: Departamento Nacional de Planeación [En línea]. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

del Interior” para los programas, proyectos y acciones en desarrollo de los objetivos del PNAIPDV. (CONPES 2924, 1997)

Se observa en este primer momento un intento incipiente de formulación de una política pública de desplazamiento forzado que si bien identifica la causa del problema público en la ‘violencia’, un concepto por sí mismo ambiguo, dirige su intervención a la atención de la población desplazada y a la solución inmediata de sus necesidades económicas, bajo la premisa del retorno voluntario o el reasentamiento de la persona desplazada y omite acciones sobre las causas estructurales, la generación de condiciones para el retorno, la superación de escenarios de amenaza o violación de derechos, y las garantías de no repetición.

Se trata de una lógica asistencialista a través de ayudas transitorias que solo procuran la atención a un fenómeno creciente, el cual no se considera imputable al Estado y que concibe a la persona desplazada como un sujeto a reincorporar, no solo al territorio del que fue expulsado sino a la sociedad de la que también fue retirado, lo que se traduce en un victimización. En palabras de Jaramillo (2007):

El desplazado, aparece nombrado y representado como un sujeto de asistencia y rehabilitación, bajo el argumento de que su «rehabilitación social» es la mejor estrategia para lograr de nuevo su inserción al tejido social. Aún no aparece visible el asunto de la restitución y la reparación con un enfoque de derechos; incluso el concepto de atención humanitaria no es desarrollado en extenso, pues esta gira alrededor de un discurso de «emergencia», con ningún avance significativo en estabilización socioeconómica, retorno o reubicación. (p. 323).

Bajo tal racionalidad y arquitectura institucional, se expide la Ley 387 de 1997, a partir de la cual se ‘tipifica’ el desplazamiento y la persona desplazada. Esta ley por la cual *se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia* estableció tres etapas de la intervención a esta población: prevención y protección (Ley 387, 1997, art. 14), atención humanitaria de emergencia (Ley 387, 1997, art. 15) y estabilización socioeconómica, fase con la cual debe cesar la condición de desplazado forzado por la violencia en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento (Ley 387, 1997, art. 18).

Así mismo la Ley asignó la responsabilidad al Estado de “formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia” (Ley 387, 1997, art. 3) de manera coordinada y concurrente entre las distintas instituciones competentes bajo los principios de descentralización, complementariedad y subsidiaridad.

Posteriormente, se expide el Decreto 173 de 1998 “Plan nacional para la atención integral a la población desplazada” en el cual se contemplan las acciones a ejecutar por parte del Gobierno Nacional para la prevención, atención humanitaria, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia. Ello desde la perspectiva del retorno o la reubicación voluntaria y la articulación en el orden nacional y territorial a través de convenios⁶. Como fuente de financiación contempla, entre otras⁷, los recursos que los presupuestos departamentales o municipales asignen a proyectos, planes o acciones para la atención de esta población.

Así mismo el documento CONPES 3057 de 1999 “Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado” contempla estrategias para reorganizar y simplificar el marco institucional y los sistemas de información en materia de desplazamiento forzado con miras a la efectividad de la prevención y atención del desplazado. También crea el sistema de alertas tempranas para denunciar hechos potenciales de desplazamiento y con ello tomar medidas de seguridad en los territorios con mayor riesgo.

Continúa el decreto 2569 de 2000 reglamentario de la Ley 387 en el cual “el Gobierno Nacional declara la condición de desplazamiento a aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos” (art. 2) y a través de la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD-. Con ello la persona inscrita tiene derecho a acceder a los beneficios establecidos relativos a atención humanitaria, estabilización socioeconómica, apoyo al retorno y la restante oferta institucional.

Contempla los casos de no inscripción en el RUPD cuando “la declaración resulte contraria a la verdad, cuando existan razones objetivas y fundadas para concluir que de la misma no se deduce la existencia del desplazamiento, cuando se efectúe la declaración y

⁶ Ver Decreto 489 de 1999

⁷ Ver Decreto 501 de 1998

solicite la inscripción un año después del desplazamiento” (Art. 11), frente a lo cual proceden los recursos de ley. Regula además la creación de los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia por parte de los alcaldes y gobernadores (Art. 29).

Se expide además la Ley 599 de 2000 “Código Penal” en el cual se contemplan delitos relacionados con el desplazamiento forzado⁸ y el despojo⁹; y el decreto 2007 de 2001 que reglamenta la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar con medidas de estabilización socio económica como predios de paso o asentamiento temporales (Arts. 5 y 6). Asimismo, regula la facultad de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada de declarar la inminencia de riesgo de desplazamiento o de desplazamiento en una determinada zona con miras a limitar la enajenación o transferencia de bienes allí ubicados (Art. 1).

Este desarrollo legislativo muestra una lógica estatal juricista del desplazamiento forzado en procura de codificar un problema público de naturaleza sociopolítica en un asunto o cuestión legal para compensar su incapacidad en el tratamiento de demandas reales de la población (Santos y García, 2001). Si bien se perfilan y moldean respuestas institucionales, recursos y responsabilidades de ciertas entidades, las mismas se quedan en un plano formal y no se materializan restando eficacia en la atención y restablecimiento de los derechos vulnerados de los desplazados.

Se mantiene el enfoque asistencialista y de emergencia que no da espacio a intervenciones suficientemente planeadas, con una oferta social restringida y bajo el discurso de la seguridad nacional, reforzado por el Plan Colombia y la agenda de la presidencia de Andrés Pastrana¹⁰.

En estas condiciones se presentó entre el 2000 y el 2002 un escalamiento del desplazamiento forzado registrando cifras de 1,5 millones de personas desplazadas forzosamente y la agudización del conflicto armado debido en parte a la expansión del proyecto paramilitar y la terminación de las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC, como decisión del nuevo gobierno en cabeza de Álvaro Uribe¹¹.

⁸ Ver artículos 159 y 180 Código Penal

⁹ Ver artículo 151 Código penal

¹⁰ Presidente de la República de Colombia 1998-2002

¹¹ Presidente de la República de Colombia 2002-2006.

Su discurso de seguridad democrática da paso a fórmulas de intervención que se dirigen a aumentar la efectividad de la fuerza pública, la recuperación de territorios y la presencia institucional para disminuir el desplazamiento forzado. Por ello las cifras de inclusión en el RUPD y el acceso a la oferta asistencial son el referente usado por el Gobierno nacional para legitimar dicha retórica. Así a “la juridización del desplazamiento se viene a sumar la normalización de la situación por los números” (Jaramillo, 2007, p. 327) y con ello una “representación del desplazado como alguien cada vez menos visible como problema para el Estado, en tanto se está haciendo de él un sujeto menos notorio en las estadísticas y por tanto un sujeto de reparación” (Jaramillo, 2007, p. 327), aunque claro solo en el plano formal.

En el Plan de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario” se contempló dentro del objetivo de brindar seguridad democrática la atención y prevención del desplazamiento forzado por cuanto “una solución de fondo requiere de la obtención de condiciones de convivencia pacífica mediante el ejercicio legítimo de la autoridad, el cumplimiento de las funciones estatales de seguridad, defensa y justicia, que implican una solución definitiva del conflicto armado interno” (DNP, 2003, p. 79). Así mismo plantea la restitución y la consolidación de la autoridad democrática en los territorios como medidas eficaces para prevenir el desplazamiento forzado. Propone adelantar acciones en a) prevención y protección; b) atención de la emergencia; c) generación de condiciones para el restablecimiento; y d) fortalecimiento del Sistema Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada (DNP, 2003).

Es observable que hasta este punto el fenómeno del desplazamiento forzado y particularmente la persona desplazada ha sido representada como un ‘tipo jurídico’ o como una ‘cifra’ producto de una política de seguridad nacional, pero no como un sujeto que demanda una materialización cualitativa de sus derechos más allá del discurso oficial. Es decir, no hay correspondencia entre las características y la naturaleza del problema público y la respuesta hasta ese momento formulada, así como tampoco una intervención efectiva frente a los reclamos de la población desplazada y en aumento. Según Aristizábal y Villegas (2012) esto es palpable en las “108 acciones de tutelas interpuestas por 1150 núcleos familiares en condición de desplazamiento que llegan a conocimiento de la Corte Constitucional” (p. 81).

Los reclamos de los accionantes coincidían en la vulneración de derechos fundamentales como la vida en condiciones de dignidad, el derecho a escoger el lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud, entre otros¹² por parte de las entidades del SNAIPD debido a respuestas insuficientes para su situación y desatenciones reiteradas, repetitivas y prolongadas, como expresiones claras de fallas estructurales de tiempo atrás. Ante estos vacíos la Corte Constitucional-en adelante La Corte-interviene y profiere la sentencia T-025 de 2004, evaluando la actuación del Estado colombiano frente al fenómeno del desplazamiento forzado, como paso inicial del control judicial.

En la sentencia este control se materializa en la orden al Gobierno Nacional para que rediseñe la política pública frente a los desplazados siguiendo los estándares constitucionales por ella señalados, asegurando de forma inmediata los derechos mínimos de la población desplazada que identifica vulnerados, contemplando acciones consistentes y orientadas a satisfacer de forma progresiva los derechos plenos que reconoce a esta población y creando instancias de participación de las personas desplazadas y sus organizaciones en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de la política (Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, T-653010, 2004).

Con esto, la Corte reconfigura el problema público que guó la política pública hasta el momento, limitado a una visión de “desastre”, “emergencia”, “resultado colateral del conflicto armado”, a una grave situación de vulnerabilidad y violación masiva de derechos que constituye un *estado de cosas inconstitucional-ECI*¹³ demandando respuestas programáticas que permitan la superación efectiva de dicho estado. Para ello la Corte exige la creación de un plan de acción que incluya información sobre la situación de la población desplazada, la estimación del presupuesto requerido para atenderla integralmente, la identificación de potenciales fuentes de recursos y la distribución del esfuerzo presupuestal en los diferentes niveles estatales, así como tomar medidas para el goce efectivo de derechos

¹² Tales como: los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados, la libertad de expresión y asociación, derecho a la familia y a la unidad familiar, derecho a la integridad personal, derecho a la seguridad personal, derecho a la alimentación, a una vivienda digna, a la paz, a la personalidad jurídica y a la igualdad.

¹³ Figura de creación jurisprudencial según la cual cuando la Corte encuentra que una petición de tutela no hace referencia a un problema particular de una persona, sino que expresa una afectación colectiva de derechos fundamentales, por lo que es legítimo que el Tribunal formule órdenes generales a las autoridades para enfrentar esa grave situación de derechos humanos (Botero, 2006).

en el plazo allí señalado. Lo que se busca es que se adopten por parte del Gobierno “los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada” (Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, T-653010, 2004).

La Corte determina retener jurisdicción a efectos de hacer seguimiento al cumplimiento de la sentencia y no delega esta función al juez de instancia teniendo en cuenta la magnitud de las órdenes impartidas que implican ejercer control al gobierno nacional, lo cual escapa de las posibilidades reales de un juez diferente al alto tribunal. Esta labor se ha llevado a cabo mediante audiencias públicas para la rendición de cuentas y el diálogo entre los actores; y a través de autos de seguimiento¹⁴ en los que se evalúa la respuesta estatal, se detectan las principales fallas, se determina las acciones que se deben adoptar y su contenido mínimo en procura de superar el ECI (Uprimny & Sánchez, 2010).

Posterior a la sentencia se expide el Decreto 250 de 2005 por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia que incluye “los objetivos de la política, las estrategias y actividades que el Estado colombiano desarrollaría para prevenir el desplazamiento forzado por la violencia y para atender integralmente a la población desplazada” (SNAIDP, 2010, p. 174). Se contemplan también fases de atención y enfoques diferenciales, estabilización socioeconómica para la creación de condición de reingreso, medidas de fortalecimiento de la capacidad institucional, sistemas de información y de registro y sistemas de evaluación.

Por su parte como consecuencia del seguimiento se adoptan y aplican indicadores de goce efectivo de derechos, se introduce el enfoque diferencial respecto de mujeres, indígenas, afrocolombianos y personas en situación de discapacidad, se da paso a la participación de las organizaciones de desplazados y la sociedad civil en la Comisión de Seguimiento, se provoca la rendición pública de cuentas de manera específica de la política de atención al

¹⁴ Providencia judicial mediante la cual se impulsa el trámite de la supervisión que realiza la Corte Constitucional. Estas decisiones pueden tener como finalidad resolver solicitudes generales o atender asuntos concretos en el marco de cada una de las órdenes cuyo cumplimiento se verifica. Este tipo de determinaciones son inescindibles del fallo estructural (Sentencia T-025 de 2004 y T-760 de 2008) y contribuyen a provocar la realización de acciones de política pública orientadas a garantizar el goce efectivo del derecho fundamental tutelado.

desplazamiento forzado y se logran compromisos de las administraciones locales para con esta población.

Si bien desde el 2005 se expiden autos de seguimiento a la sentencia, solo hasta el 2009 se constituye formalmente la Sala Especial de Seguimiento, por lo que en dicho lapso el control judicial se ejerce por el Despacho del Magistrado ponente del pronunciamiento judicial y muestra ‘lo novedoso’ de esta función en la dinámica de la Corte. En los primeros dos años (2005-2006) la Corte procura aclarar el alcance del ECI con la identificación de los 10 problemas de la política pública que deben solucionarse¹⁵, relativos a coordinación, registro, indicadores de resultado, enfoque diferencial, medidas de protección y de prevención (Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, Auto 018, 2006). Así mismo determina el esfuerzo presupuestal necesario para implementar las políticas de atención de la población desplazada y el monto total de dineros a asignarse¹⁶ bajo parámetros de especificidad de las fuentes de financiación, individualización de responsables, distribución por componente de la política y diferenciación con programas dirigidos a población vulnerable (Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, Auto 176, 2005).

Con ellos constata la Corporación que no se ha superado el ECI ni tampoco se ha avanzado de manera acelerada y sostenida en la adopción e implementación de decisiones

¹⁵ “(1) la coordinación general del sistema de atención a la población desplazada; (2) las actividades de registro y caracterización de la población desplazada en el país; (3) el aspecto presupuestal de la política de atención a la población desplazada, tanto en su formulación como en su proceso de ejecución material; (4) la ausencia general de indicadores de resultado significativos basados en el criterio del “goce efectivo de los derechos” de la población desplazada en todos los componentes de la política, a pesar del avance de algunas entidades al respecto; (5) la falta de especificidad en la política de atención a la población desplazada, en sus diferentes manifestaciones; (6) la desprotección de los grupos indígenas y afrocolombianos, especialmente afectados por el desplazamiento interno en los últimos meses; (7) la escasa seguridad para los procesos de retorno de la población desplazada a sus tierras; (8) la falta de diferenciación entre la atención recibida por los desplazados recientes frente a quienes se desplazaron antes de la adopción de la sentencia T-025 de 2004 y los Autos 176, 177 y 178 de 2005; (9) la deficiente coordinación de las labores adelantadas por las entidades territoriales por parte del Ministerio del Interior y de Justicia; y (10) la ausencia de un enfoque de prevención dentro de la política pública de atención a la población desplazada, y en particular dentro de las operaciones militares y de seguridad adelantadas por el Estado”. Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, Auto 018, 2006.

¹⁶ La Corte señala que el presupuesto debe desagregarse por: (a) por vigencias fiscales; (b) estableciendo la proporción de éstos que provienen de la comunidad internacional, de las entidades territoriales, de la Nación, u otras fuentes; (c) individualizando las personas u organismos responsables de la consecución de los recursos y de su ejecución, (d) señalando los recursos que provendrán del presupuesto de cada entidad del nivel nacional responsable de la ejecución de la política de atención a la población desplazada; (e) de acuerdo al componente de la política de atención a la población desplazada al cual serán destinados los dineros, haciendo explícitas las entidades responsables de su ejecución; (f) diferenciando entre los recursos destinados a los programas generales para la población vulnerable y los dirigidos a la población desplazada. Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, Auto 176, 2005.

por parte de las entidades del SNAIPD para asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

Posteriormente entre el 2008-2009 la Corte identifica en ejercicio del control judicial que el impacto del desplazamiento forzado es diferencial identificando para ello los riesgos particulares a los que se enfrentan. En el caso de los niños, niñas y adolescentes-NNA- relacionados con ser víctima de reclutamiento, minas antipersonal, comercio ilícito, violencia sexual, entre otros¹⁷ (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 251, 2008). En el caso de la mujer riesgos relacionados con el género¹⁸, por causa de su condición femenina, que explican en su conjunto el impacto desproporcionado de este fenómeno. (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 092, 2008).

En el caso de los pueblos indígenas el riesgo es el exterminio cultural y físico por el conflicto armado al impactar tanto en los derechos individuales como en los colectivos en cuanto a autonomía, identidad y territorio. Así mismo el riesgo de aumento de condiciones vulnerables preexistentes como pobreza, inseguridad alimentaria, deterioro de la salud, e invisibilidad (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 004, 2009).

¹⁷ (...) (i) de ser víctimas de crímenes individual y deliberadamente cometidos contra su vida e integridad personal por los actores armados, (ii) de reclutamiento forzado por los grupos armados ilegales, (iii) de ser víctimas excesivamente frecuentes de minas antipersonal y material bélico sin explotar, (iv) de ser incorporados a los comercios ilícitos que soportan a los grupos armados ilegales, (v) de ser víctimas de los alarmantes patrones de violencia sexual contra niñas y adolescentes –y también contra niños-, y (vi) de soportar las estrategias de control social de los grupos armados ilegales que operan en amplias zonas del país. Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 251, 2008.

¹⁸ (i) violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual; (ii) 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) 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) derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales o con miembros de la Fuerza Pública; (v) 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) 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) 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) 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) derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 092, 2008.

Respecto de la población afrodescendiente riesgos¹⁹ de vulneración de derechos territoriales colectivos, de participación y asociación comunitaria, culturales y de seguridad alimentaria y demás relacionados con su etnia. (Corte Constitucional, Segunda de revisión, Auto 005, 2009). A su vez, las personas desplazadas con discapacidad presentan riesgos de incremento de la discapacidad por hechos asociados al conflicto, abandono por falta de independencia personal, no poder huir ante amenazas contra la vida o la integridad, ejecuciones extrajudiciales (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 006, 2009).

La Corte con estos autos identifica que el impacto del desplazamiento es diferencial y que la respuesta estatal no puede ser homogénea, de forma que en todos ellos ordena agregar como eje transversal de la política pública el enfoque diferencial en los términos que allí señala y formular e implementar planes o programas específicos para NNA, mujeres, población en condición de discapacidad, indígenas y afrodescendientes²⁰, con lo cual indica al Gobierno una ruta de acción a ejecutar y los parámetros que debe seguir sobre los mencionados grupos poblacionales.

También en este periodo la Corte construye los indicadores de goce efectivo de derechos-GED- para la medición del cumplimiento en materia de los derechos a “vida, integridad personal, libertad, vivienda, salud, educación, alimentación, generación de ingresos, identidad, estabilización socioeconómica, prevención del desplazamiento, retorno, subsistencia mínima, reunificación familiar, seguridad personal, participación, verdad, justicia, reparación y no repetición²¹ (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 116, 2008). Con ello la Corte impone los términos de la rendición de cuentas de las entidades estatales.

A su vez, el auto 008 de 2009, en un esfuerzo por delimitar el seguimiento, entre otras cosas, identifica i) que los componentes de vivienda, generación de ingresos y tierras deben ser replanteados en su totalidad, porque su diseño amenaza con mantener el ECI; ii) que los

¹⁹ i) vulneración de los derechos territoriales colectivos, ii) destrucción de la estructura social de las comunidades, iii) destrucción cultural, iv) agudización de la situación de pobreza y de la crisis humanitaria, v) agudización del racismo y la discriminación racial, vi) afectación del derecho a la participación y de debilitamiento de las organizaciones comunitarias, vii) afectación del derecho a la seguridad alimentaria, viii) retornos sin condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad. Corte Constitucional, Segunda de revisión, Auto 005, 2009.

²⁰ Por ejemplo, el Programa de Salvaguarda Étnico, el Programa de Garantía de Derechos de los Pueblos Indígenas y programas para la atención a la mujer desplazada.

²¹ Una explicación más detallada puede verse en Uprimny & Sánchez (2010: 302 y siguientes).

componentes de prevención del desplazamiento y de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y de no repetición la política no han sido realmente articulados; y iii) que los componentes de provisión de ayuda inmediata y de atención humanitaria de emergencia, así como el componente de retorno y reubicación requieren importantes avances para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 008, 2009).

De lo expuesto se desprende que la Corte señala los criterios y elementos mínimos de racionalidad a seguir para la reformulación de la política, los cuales suponen la definición de lineamientos diferenciales, el establecimiento de medios de instrumentalización, la definición de un cronograma de ejecución, modelos de implementación y seguimiento; y espacios de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados así como entidades del orden nacional o territorial (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, Auto 008, 2009). Se trata de una contribución directa al *policy-making*²².

La creación de la Sala especial de seguimiento marca el siguiente periodo de control (2010-2012) caracterizado por autos de evaluación (A-385), individuales (Curvaradó y Jiguamiandó) (A-045) y de órganos de control (A-219). La Corte precisa para la superación del ECI “que la sola demostración de ajustes presupuestales, la expedición de nuevas y mejores normas, el diseño y ejecución de mejores políticas públicas o el simple paso del tiempo, no son criterios concluyentes, por sí mismos” (Corte Constitucional, Sala de seguimiento, Auto 385, 2010). Para ser relevantes deben traducirse en un “mejoramiento significativo en el goce efectivo de los derechos” (Corte Constitucional, Sala de seguimiento, Auto 385, 2010).

Así mismo la Corte reafirma su rol y legitimidad en la intervención de la política pública debido a la existencia de bloqueos institucionales y prácticas inconstitucionales que provocan una vulneración masiva de derechos, pues no reciben una adecuada respuesta por parte de la Administración. Es “el anquilosamiento y la parálisis de la propia administración que trae consigo transgresión de derechos lo que amerita la intervención del juez constitucional” (Corte Constitucional, Sala de seguimiento, Auto 385, 2010). Así mismo la

²² Para una definición ver: <https://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/policy-making>

obligación del juez constitucional de exigir la “discordancia entre lo jurídicamente debido y lo realmente satisfecho, con miras a lograr que la población desplazada, pueda disfrutar realmente de sus derechos constitucionales” (Corte Constitucional, Sala de seguimiento, Auto 385, 2010)

En otro auto, la Corte vincula a los órganos de control (Fiscalía General de la Nación, Contraloría General de la República, Procuraduría General de la Nación) en la adopción de medidas para garantizar la continuidad de la protección de derechos fundamentales de la población desplazada (Corte Constitucional, Sala de seguimiento, Auto 219, 2011). A su vez adopta medidas de protección para las comunidades afrocolombianas de las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en el departamento del Chocó, por la amenaza de desplazamiento forzado debido a la posesión y tenencia irregular de sus tierras por parte de empresas palmicultoras; el gravísimo retraso en el cumplimiento de las órdenes impartidas para la protección de las comunidades negras-auto 005 de 2009- y las dificultades, aprendizajes y necesidades de un proceso específico de restitución de tierras (Corte Constitucional, Sala de seguimiento, Auto 045, 2012).

Se observa una tendencia diferente en el proceso de seguimiento en el que la Corte a través de la sala especial se introduce en casos concretos de población desplazada, amplía los componentes del ECI, vincula nuevos actores y profundiza en los indicadores de goce efectivo de derechos. También da paso a la participación de grupos de la sociedad civil²³ “en la presentación de sus evaluaciones e informes y en la construcción de los indicadores de goce efectivo de derechos” (Morales, 2012, p. 72).

Esto lleva a una “productividad normativa” encaminada a atender tales requerimientos, particularmente en definición de política y esfuerzo presupuestal, que puede observarse en la Ley 1448 de 2011, los documentos CONPES sobre los componentes de la política (vivienda, generación de ingresos, atención humanitaria), las resoluciones ministeriales y el aumento en el presupuesto. En efecto, entre 1999-2003 y 2003-2006 la variación porcentual del presupuesto es del 275%. De 2003-2006 a 2007-2010 es del 161% y del 2007-2010 al 2011 es del 29% (Morales, 2012, p. 71).

²³ Entre ellos se encuentra la Asociación de Autoridades Indígenas de Arauca –Ascatidar–, el Movimiento Nacional de Víctimas, la Comisión Nacional de Juristas, la Casa de la Mujer, la Organización Nacional Indígena de Colombia –Onic–, la Corporación Sisma Mujer y la Asociación Nacional de Afrocolombianos Desplazados –Afrodes.

De igual forma la Ley 1448 universaliza la política pública de desplazamiento forzado a víctimas del conflicto armado y contempla medidas judiciales, administrativas, sociales, económicas, individuales y colectivas dentro de un marco de justicia transicional para el goce efectivo de sus derechos. Crea la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, el Centro Nacional de Memoria Histórica y la Unidad de Restitución de Tierras, así como los Comités Territoriales de Justicia Transicional, donde se expresa finalmente la política nacional (Granada, 2017, p. 168). Desarrolla el enfoque diferencial para pueblos y comunidades indígenas, Rom o gitano, comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, regulados en los decretos ley 4633, 4634 y 435 de 2011.

Así mismo agrega el componente a la política de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, crea el registro de tierras, un Fondo especial y el pago de compensaciones en los casos en que no sea posible la restitución; aspectos reglamentados en el decreto 4829 de 2011. También establece los mecanismos para la implementación de las medidas de asistencia, atención, y reparación integral para la materialización de los derechos constitucionales de las víctimas, a su vez, reglamentados por el decreto 4800 de 2011, entre ellos, rutas, protocolos y creación de escenarios de decisión y participación.

Los documentos CONPES 3712 de 2011 y 3726 de 2012 el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas y financiación de las medidas de atención y reparación respectivamente, hacen parte de la respuesta estatal a la sentencia y los autos de seguimiento de la Corte. Puede resumirse lo expuesto así:

Tabla 4. Proceso de control judicial PP desplazamiento

Estado y situación de la PP objeto de control judicial	Mecanismo de control judicial	Ciclo de la PP objeto de control				Derecho humano que se pretende proteger	Propósito Orden judicial	Resultados
		Tutela	Diseño	Implementación	Seguimiento			
<p>Normativo. Existía la Ley 387 de 1997</p> <p>Decreto 173 de 1998 “Plan nacional para la atención integral a la población desplazada</p> <p>Documento CONPES 3057 de 1999 “Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado</p> <p>Decreto 2569 de 2000 reglamentario de la Ley 387.</p> <p>Fáctico. Escalamiento conflicto armado</p> <p>Aumento desplazamiento (1,5 millones).</p> <p>Incapacidad institucional de respuesta</p>	x	x	x		<p>La vida en condiciones de dignidad, el derecho a escoger el lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la salud los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados, la libertad de expresión y asociación, derecho a la familia y a la unidad familiar, derecho a la integridad personal, derecho a la seguridad personal, derecho a la alimentación, a una vivienda digna, a la paz, a la personalidad jurídica y a la igualdad.</p>	<p>Rediseñar la política pública frente a los desplazados siguiendo los estándares constitucionales.</p> <p>Asegurar de forma inmediata los derechos mínimos de la población desplazada que identifica vulnerados, contemplando acciones consistentes y orientadas a satisfacer de forma progresiva los derechos plenos que reconoce a esta población.</p> <p>Crear instancias de participación de las personas desplazadas y sus organizaciones en el diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de la política</p>	<p>Decreto 250 de 2005 por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la población Desplazada por la Violencia</p> <p>Indicadores de goce efectivo de derechos</p> <p>Enfoque diferencial respecto de mujeres, indígenas, afrocolombianos y personas en situación de discapacidad</p> <p>Participación de las organizaciones de desplazados y la sociedad civil en la Comisión de Seguimiento</p> <p>Rendición pública de cuentas de manera específica de la política de atención al desplazamiento forzado compromisos de las administraciones locales para con esta población.</p>	

Vulneración
derechos personas
desplazadas

Ley 1448 de 2011 Ley
de víctimas.

Documentos CONPES
sobre los componentes
de la política (vivienda,
generación de ingresos,
atención humanitaria),

Decreto 4829 de 2011
Restitución de tierras

CONPES 3712 de 2011
Plan Nacional de
Atención y Reparación
Integral a Víctimas

Visto lo anterior, son notorios los cambios y arreglos político-institucionales que el control judicial suscitó: aumento en la normatividad, programas, procedimientos y presupuesto, el protagonismo del desplazamiento y su incorporación dentro de la sociedad en general, legitimidad jurídica a las asociaciones de desplazados, nuevas instituciones y líneas de acción de construcción jurisprudencial, entre otros (Morales, 2012). También sobresale el carácter dialógico del proceso de control pues con ocasión del seguimiento se generaron espacios de interacción entre los actores, de conocimiento de las diversas perspectivas y de discusión de los mecanismos para avanzar en la garantía de derechos de la población desplazada.

Así mismo se observa el aprendizaje de la Corte, y una vez creada de la Sala de Seguimiento, para efectuar el control judicial, en el que poco a poco va delimitando su alcance, determinando la forma y los indicadores de medición, cómo superar el ECI, la inclusión de enfoques diferenciales y territoriales y la comprensión de su papel en la política pública de desplazamiento.

Por último, se identifica que cumple dos funciones el control judicial que ejerce la Corte: como criterio de interpretación a la legislación existente imponiendo sus propias preferencias sobre los resultados o aspectos de la política pública; y como canal de expresión para grupos marginados y de representación de la sociedad. No obstante, permanecen aún fallas estructurales en la atención a la población desplazada que evitan la superación integral del estado de cosas inconstitucional en afectación a derechos humanos.

3.1.2 La política pública de salud

Desde los primeros años del siglo XX, diferentes Estados han promovido e integrado el reconocimiento de la salud mediante los instrumentos internacionales de derechos humanos²⁴, buscando con estas medidas lograr intervenir en los sistemas normativos de cada país para obtener el reconocimiento de este importante derecho a las personas. Sobresalen

²⁴ Ver: La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (Art. 11°); La Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) (Art. 25°); Los Convenios de Ginebra (1949) (Convenio cuarto); Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas (Art. 5°, numeral 4, literal e); El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Art. 12°); Observación general N.º14 (2000) señala: ‘El derecho del más alto nivel posible de salud’. “(...) Entre otros de relevancia teórica en la materia estudiada.

los primeros éxitos que se presentaron en Constituciones como “las de Francia (1958), Portugal (1976) y España (1978), las cuales reconocieron a la salud como un derecho” (Defensoría del Pueblo, 2017, p: 18).

Frente al caso de Colombia, un periodo de profundos cambios en el sector salud se evidenciaría entre las décadas de los 70 y 80, donde se presentó un primer antecedente relevante de la evolución del sistema de salud nacional: “predominó la idea de un modelo de Estado “protector” que asume la prestación de los servicios de salud” (Molina & Cabrera, 2013, p. 22).

A la par, se creó el Sistema Nacional de Salud (SNS), por medio del Decreto 056 de 1975, constituido por una red de instituciones públicas respaldadas por el Gobierno. Esto debido a los graves problemas de cobertura, calidad en el servicio y financiación, lo cual de acuerdo con Molina & Cabrera, (2013) “en Colombia, en ese momento, la población objeto de la asistencia pública era cerca del 70% y cubría a las personas no afiliadas al Seguro Social” (p. 22). Cabe agregar, que “bajo este régimen los recursos del gobierno central para salud eran transferidos directamente a la red de hospitales públicos del país, sin embargo, este sistema no era suficiente para proporcionar una atención integral en salud a la población de bajos recursos” (Borrero & Gómez, 2013, p: 11).

Problemática que era característica del SNS de aquella época, debido a la falta de una normativa clara sobre el sector, así como la poca injerencia del Ministerio en la planificación de la salud desde políticas públicas encaminadas al mejoramiento del servicio hacia toda la población. No obstante, advierte la Defensoría del Pueblo, (2017) que la mayor falencia consistía en la división de la población en atención a la capacidad de pago, “violaba los derechos de igualdad y equidad en el sistema y no había solidaridad entre los que recibían ingresos más altos y la población pobre” (p. 45).

En resumen al periodo descrito, Rocha (2010) señala algunos hechos que marcaron la falta de atención y abandono en el servicio de salud a la población más vulnerable del país, ocasionó que: “en 1977 al reformarse el I.S.S. se inclina aún más la balanza a la imperecedera inequidad, contando con que en los ochentas se consolida el Sistema Nacional de Salud, según los mandamientos políticos jalonados por los intereses del Banco Mundial y el Fondo

Monetario Internacional, desencadenándose por consecuencia en los 90's el sistema de protección social acuñado en la ley 100 de 1993 (p.70)". Modelo que fue en contravía de mandatos establecidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos, donde se establecía la salud como un derecho implícito de las personas, y en cambio, se observaría como en el país se daba paso a una mercantilización de la salud, que desde las reformas realizadas en la época de los noventa permitiría a empresas y capitales privadas apropiarse de la administración del servicio de salud en Colombia.

Por otra parte, la Constitución Política de 1991 traería reformas, nuevos mandatos en materia de derechos y con el cambio de modelo a Estado Social de Derecho, se reorganizaría el sistema jurídico colombiano, que introduciría importantes transformaciones a las normas nacionales en materia de salud. Se configuraría entonces, un marco constitucional²⁵ de la salud en Colombia, conformado principalmente por nueve artículos integrados a la norma superior, y que establecen los lineamientos para el manejo, garantía y protección efectiva de este derecho. En esta importante reforma, "la salud quedó establecida como un servicio público obligatorio a cargo del Estado, que garantizaba la promoción, protección y recuperación de la salud, en atención a los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia" (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 46).

Sucedería, asimismo, la intervención de la Corte Constitucional, que aportaría significativamente a las reformas del sector por medio de sentencias, que ha ido creando jurisprudencia, respecto a la exigibilidad integral del derecho a la salud. Es así como una de las primeras sentencias que introduce la salud como un derecho de las personas y obligación del nascente modelo de Estado Social de Derecho, corresponde a la (Sentencia T-406/92)

²⁵ La Constitución Política de 1991 reconoce el derecho a la salud y a la seguridad social en los siguientes preceptos: Artículo 44°, inciso 1, establece la fundamentalidad del derecho a la salud en el caso de los niños; Artículo 48°, define la seguridad social como un servicio público, obligatorio a cargo del Estado; Artículo 49° indica que la salud y el saneamiento ambiental, son servicios públicos; Artículo 50°, insta la gratuidad de la atención en salud en las instituciones que reciben aportes del Estado; Artículo 54°, le corresponde al estado, propiciar ubicación laboral, respecto a las personas de la tercera edad y discapacitadas, teniendo en cuenta las condiciones de salud; Artículo 78°, regulación del control de calidad de bienes y servicios que atenten contra la salud; Artículo 334° establece la financiación de la salud, Artículo 336° las rentas que se obtienen por los juegos de suerte y azar, que deben ser destinados a los servicios de salud y educación; 356° en cuanto al Sistema General de Participaciones donde departamentos, distritos y municipios destinarán con prioridad la financiación al servicio de salud; Artículo 366° señala que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado como las necesidades insatisfechas de salud (...)

donde se refiere a la necesidad de “la prestación de una multiplicidad amplia de servicios públicos que tiene por finalidad garantizar estándares mínimos de alimentación, educación, salud y cultura a las personas”.

Ese mismo año, la (sentencia 484 de 1992) establece que “el Derecho a la Salud incluye dos grandes bloques: el primero, ubicándolo como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida, por lo que se vuelve derecho fundamental. El segundo, le confiere un carácter asistencial ubicado en las referencias funcionales del Estado Social de Derecho”. En su primer mandato confirma la fundamentalidad de este derecho, y en su segunda intervención plantea la responsabilidad del Estado en ofrecer salud como garantía del Estado, lo cual abre el camino para la planificación de este sector como necesidad a un modelo de salud más incluyente, precisamente desde el instrumento de políticas públicas.

Ese orden de ideas, Montoya & Gaviria, (2000), citado por Molina & Cabrera, (2013) señalan que la Corte Constitucional “en sus Sentencias 076 de 1994, 192 de 1994, 304 de 1998 y 010 de 1999, asimiló la salud a un derecho por su conexidad con la vida. En algunos casos el derecho a la salud es conexo con el de la dignidad humana”. Otras sentencias, tales como la T471-92, le da carácter de derecho fundamental a la seguridad social; la T571-92, C027-93 destaca el derecho a la salud dentro de la Constitución; la T140-94 da prevalencia a los tratados internacionales en cuanto al derecho a la salud se trata; y otras, como la SU225/98, dan mayor alcance al derecho a la salud como fundamental a los niños” (p. 26).

En este mismo periodo, nacería también un nuevo sistema de salud por medio de la Ley 100 de 1993 (ordinaria) que crea el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), bajo los principios de la Constitución Política de 1991, donde específicamente se otorgó “la dimensión de servicio público, ya que se le asigna al Estado la satisfacción de las necesidades en salud de sus ciudadanos. Para ello, se constituyó un sistema que va desde la prestación a cargo del Estado de los servicios requeridos, hasta el control y regulación de esta actividad en cabeza de terceros. (Defensoría del Pueblo, 2017, p: 18). Además, se orientaría por cuatro principios básicos que plantearían un nuevo esquema en salud, al referido: i. Privatización, ii. Descentralización, iii. Subsidios a la demanda iv. Procesos de identificación.

El primero corresponde a la dependencia del sistema al capital privado que desde ese momento sería quien financiaría y ofrecería el servicio de salud a la sociedad mediante la figura de EPS, el segundo, a la posibilidad de funcionar para los prestadores del servicio de forma autónoma en el territorio, en tercer lugar, el programa de subsidios a grupos poblacionales considerados vulnerables (desplazados por la violencia, personas de la tercera edad, etc.), y finalmente, se generaría amplias bases de datos de los afiliados a los regímenes existentes, que sería al tiempo un avance para la organización del (SGSSS).

Adicionalmente, la siguiente tabla describe las principales generalidades de los regímenes de salud que integran el (SGSSS) en Colombia derivados de la Ley 100 de 1993.

Tabla 5. Estructura regímenes de salud (SGSSS)

Régimen de salud	Población	Entidad a cargo	Financiación
Subsidiado	Lo conforman las personas sin capacidad de pago o más pobre del país.	Está a cargo de las entidades territoriales quienes son los encargados de identificar y afiliar a la población, invertir, contratar y realizar seguimiento a la ejecución de los recursos que lo financian.	Los transferidos por la nación (SGP), por el FOSYGA y los recursos de esfuerzo propio. Recursos de presupuesto, recursos de solidaridad, recursos de poderes locales. Existen los copagos que ayudan a su funcionamiento y que dependen de la clasificación del usuario en el SISBÉN (1, 2 o 3).

Contributivo	<p>Conformado por las personas con capacidad de pago: trabajadores con vinculación laboral, independientes, pensionados y sus beneficiarios.</p>	<p>Superintendencia de salud y Ministerio de salud.</p>	<p>Mensualmente deben hacer aportes al sistema, según sus ingresos. Aportes obrero patronal.</p> <p>También existen los copagos, pero estos varían según la cotización.</p>
---------------------	--	---	---

Defensoría del Pueblo. (2017, p.48).

Recapitulando, esta norma se constituye como el principal referente legal de la salud en la historia reciente del país, al tiempo que definió un modelo de aseguramiento, en gran medida del sector privado con participación pública, es decir mixto, así como dos regímenes de aseguramiento: *subsidiado*, para aquellos sin capacidad de pago, y *contributivo* para el grupo poblacional con seguridad laboral e independiente con capacidad de pago.

Sin embargo, posterior a la expedición de la ley 100 de 1993, le han surgido grandes dificultades en el desarrollo de su implementación, debido en parte a las fallas estructurales del diseño del sistema de salud, la corrupción en la administración de la prestación del servicio y problemas de financiación, que serían en general sus mayores limitantes. De esta forma, debido a la inmediatez y urgencia que el derecho a la salud ha exigido de las personas, y en ocasión a la persistencia de omisiones y negativas por parte de las entidades prestadoras del servicio a sus afiliados, estos encontraron la acción constitucional de tutela (art, 86°) superior, como el mecanismo idóneo y más efectivo para solucionar sus necesidades en el acceso y atención de este derecho. Al respecto, Molina & Cabrera (2013) señalan que “se acude a la Tutela creada por la Constitución Nacional de 1991, para garantizar el respeto y cumplimiento de los derechos fundamentales como el derecho a la salud” (p.22).

De igual manera este mecanismo de amparo constitucional ha permitido realizar seguimiento histórico desde su existencia al funcionamiento del sistema de salud colombiano, toda vez, que al analizar la evolución en cifras de tutelas interpuestas en los

últimos años reclamando el derecho a la salud, se logra evidenciar, como en el país la prestación de este servicio público en razón de un derecho fundamental, se ha reducido a una transacción comercial y a utilidades de las grades EPS y prestadores privados de servicios médicos y hospitalarios, dejando en segundo plano la fundamentalidad de la salud, que se materializa en la prestación de servicios médicos, hospitalarios y de rehabilitación integrales y en igualdad de condiciones.

De acuerdo a Molina y Cabrera (2013) las mayores afectaciones a este vital derecho se presentan en personas y casos relacionados con “la negación a exámenes, cirugías, tratamientos y medicamentos para enfermedades consideradas de alto costo, como -la infección por el Virus de la Inmunodeficiencia Humana, las quemaduras graves, las cirugías de los sistemas cardiovascular y nervioso central, la cirugía de cadera” (p. 65). Entre otras vulneraciones a los derechos de las personas respecto a su salud, que se han identificado en años de funcionamiento del modelo, y que persisten actualmente.

Por ejemplo, se destaca que desde el año 2000 hasta el año 2008 fecha en que se daría un importante cambio en el sistema de salud por vía jurisprudencial, como lo expone la siguiente tabla, el incremento de acciones de tutela ha sido exponencial en su crecimiento, y denota falencias en la prestación del servicio que se traducen en la necesidad casi generalizada de las personas a acudir ante la justicia para que les reconozca su derecho fundamental.

Tabla 6. Evolución tutelas salud en Colombia entre el año 2000 y 2008.

Año	Afiliados	Tutelas	Tasa/ afiliados*	Crecimiento/ de la tasa de afiliado	Tasa de Crecimiento Tutela
2000	23.017.680	24.843	1,1		
2001	23.806.139	34.319	1,4	33,6%	38,1%
2002	24.194.854	42.734	1,8	22,5%	24,5%
2003	25.413.865	51.944	2,0	15,7%	21,6%
2004	30.040.650	72.033	2,4	17,3%	38,7%
2005	33.881.988	81.017	2,4	-0,3%	12,5%
2006	36.461.003	96.226	2,6	10,4%	18,8%
2007	38.655.698	107.238	2,8	5,1%	11,4%
2008	39.561.521	142.957	3,6	30,3%	33,3%

Fuente: Defensoría del Pueblo (2017, p. 80).

De acuerdo a la información presentada, la Defensoría del Pueblo (2017) describe que “durante los primeros 8 años se observa un incremento en el uso de este instrumento legal, hasta alcanzar un pico en el año 2008, año en el que fueron interpuestas 142.957 acciones, las cuales representaron el 41,5% del total de tutelas interpuestas en el país. Lo anterior equivalía a una tasa de 3,6 tutelas por cada 1.000 afiliados” (p.80). Preocupa el hecho que en ocho años se pasó en el año 2000 de 24.843 a registrar en el año 2008 142.957, resultando que en el último año del análisis se incrementaron en 118.114 tutelas respecto al primer año. Lo cual indica una utilización masiva de este mecanismo por parte de las personas en la búsqueda de la protección y reconocimiento de la salud ante las EPS del país.

Por otra parte, es pertinente anotar que a la citada norma se le han realizado diferentes reformas mediante leyes expedidas por el Congreso de la república, (que serán señaladas en cada parte de este análisis donde corresponda), que frente al sector de salud han sido las siguientes las de mayor relevancia para el estudio.

En primer lugar, la Ley 1122 de 2007, que se presenta como uno de los cambios legislativos de mayor impacto organizacional y funcional a la norma rectora de la salud, a esto: se elimina el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud (CNSSS) y se crea la Comisión de Regulación en Salud (CRES) como experimento para mejorar aspectos de gobernabilidad o institucionalidad del sistema, asimismo, las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS) cambiaron de nombre por Entidades Promotoras de Salud Subsidiadas (EPS-S), un punto clave, es la creación de la función jurisdiccional dirigida por la Superintendencia Nacional de Salud, respeto al usuario, se benéfica con la eliminación de los copagos para la población del nivel uno del SISBÉN en el régimen subsidiado, así como se crea la figura del defensor del usuario en salud, entre otros de especial relevancia.

Ahora bien, debido a la seria crisis que persistía en ese entonces en el sector frente al acceso, prestación integral y financiación del servicio de salud, la Corte Constitucional tuvo que intervenir en un momento histórico trascendental para el país, mediante la expedición de la *sentencia T-760 de 2008*, que profundizo acuciosamente en la problemática y señaló criterios específicos dirigidos a los actores involucrados para buscar superar las deficiencias en el (SGSSS) colombiano. Esto dio cabida a un nuevo desarrollo normativo, jurisprudencial y en materia de planificación estratégica del sector gobierno desde la formulación de Políticas

Públicas, las cuales tendrían como reto interpretar e integrar en sus preceptos los mandatos jurisprudenciales indicados en la sentencia en cuestión. En palabras de Quinche y Rivera (2010) esta sentencia es “una de aquellas decisiones que en derecho constitucional se conocen como sentencias de *reforma estructural*²⁶, por medio de las cuales se pretende mudar determinada organización burocrática para armonizarla con los mandatos de la Constitución”, en este caso refiere a los graves y persistentes problemas de acceso, cobertura, atención en la prestación del servicio de salud en el sistema colombiano.

Es importante señalar que la sentencia fue el resultado del “análisis de una selección de 21 acciones de tutela interpuestas por ciudadanos a quienes se les había vulnerado el derecho a la salud y, además, por la acción interpuesta por una EPS en contra del Ministerio de la Protección Social, dirigida a solicitar a las respectivas entidades claridad en las reglas de recobro ante el FOSYGA, por cuanto el procedimiento que existía constituía una barrera al flujo de recursos dentro del sistema de salud” (Defensoría del Pueblo. 2017, p. 56). Encontraría la Corte una serie de hechos e irregularidades contra las personas por parte de los prestadores del servicio que la llevaría a determinar en la sentencia T-760 de 2008 acertadamente que “se estaba frente a un patrón sistemático de violaciones del derecho a la salud, causado por problemas estructurales de la política pública” (Corte Constitucional, Sentencia T-760, 2008).

En consecuencia, en la sentencia T-760 de 2008 se contemplaron una serie de decisiones dirigidas a las autoridades del SGSSS, que ordenaban tomar las medidas necesarias para corregir las fallas de regulación identificadas por la Corte a partir del análisis de los casos concretos.

²⁶ La *primera falla estructural* se relaciona con el incumplimiento injustificado del mandato legal que ordenaba que los POS subsidiado (POSS) y contributivo (POSC) fueran unificados a más tardar en el año 2001, es decir siete años antes de la fecha de expedición de la Sentencia T-760 de 2008. La Corte Constitucional consideró que el retraso en la unificación de los dos POS constituía una violación de la obligación de desarrollo progresivo del derecho a la salud, ya que el Estado había incumplido con los deberes mínimos que se desprenden de esa obligación, pues no había formulado un programa que le permitiera alcanzar esa meta, ni había establecido cronogramas concretos para verificar si efectivamente estaba dando pasos hacia ella.

La *segunda falla estructural* consiste en que, aunque se habían logrado significativos avances en la cobertura universal del servicio de salud –pues a la fecha de la sentencia alrededor del 82% de la población nacional se encontraba afiliada al sistema de salud había incumplido la meta de lograr que para el año 2001 todos los colombianos gozaran de la prestación del servicio de salud.

Es así como con esta sentencia, según la Defensoría del Pueblo (2017) la Corte Constitucional marcó un hito, nacional e internacional, en el desarrollo y la protección del derecho a la salud, debido a que:

Reconoce explícitamente este derecho como fundamental, exigible y, además, porque establece un conjunto de órdenes específicas, quince, dirigidas a las entidades gubernamentales responsables, Ministerio de Protección Social, en ese momento y Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de lograr la efectiva protección del derecho: primero, a las violaciones sistemáticas y recurrentes que se venían sucediendo para acceder de manera efectiva y equitativa a los beneficios en salud. Segundo, a la falta de capacidad regulatoria por parte del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, la Comisión de Regulación de la Salud y el Ministerio de Protección Social; y, tercero, a las omisiones por parte de los entes de vigilancia del sistema: Superintendencia Nacional de Salud (p. 55).

En igual orden de ideas, la Corte Constitucional en esta sentencia T-760 de 2008 consideró que, frente al derecho a la salud, no es necesario el criterio de conexidad con la vida como se interpretaba anteriormente pues se constituye como fundamental y autónomo. En efecto, desde la sentencia T-760 afirma Jiménez (2013) que la Corte Constitucional, logró “dar una transformación al Sistema para poder enfrentar las irregularidades que se estaban presentando en la prestación del servicio de salud, especialmente por la institucionalización de las tutelas como mecanismo para que se prestaran los servicios que las EPS o IPS les negaban a los usuarios” (p.41).

Por otra parte, posterior a la expedición de la citada jurisprudencia, una nueva reforma legislativa a la ley 100 de 1993, se introduce en el sistema jurídico colombiano al expedirse la Ley 1393 de 2010 (orgánica), como un primer antecedente normativo relevante posterior a la sentencia objeto de análisis, su finalidad consistió en definir las rentas de destinación específica para la salud, así como se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, entre otras disposiciones, esto enfocado en la financiación que permitiera la unificación de los planes de beneficios ordenada por la Corte Constitucional en la Sentencia T-760 de 2008.

Simultáneamente, en el año 2010, el Gobierno nacional adoptó diferentes medidas administrativas para regular los precios de medicamentos a la población colombiana, buscando cumplir no solo el mandato de la sentencia T- 760 de 2008, así como reducir actos de corrupción que se presentaban en esta materia, en este sentido, Parra & Yamin (2015) indican que: “El Gobierno ha adoptado 4 circulares y 7 resoluciones sobre el tema, entre las cuales se destacan la resolución 4377 de 2010, a través de la cual se prohibió el recobro de medicamentos de marca cuyo genérico esté incluido en el POS. Asimismo, cabe resaltar el decreto 4474 del 29 de noviembre de 2010, en el cual se adoptó una metodología de control de precios a partir de “valores máximos de recobro”, aspecto dirigido a que los medicamentos en Colombia no sigan siendo tan excesivamente caros en comparación con otros países de la región” (p.2620).

En igual orden de ideas, la ley 1438 de 2011 (orgánica), se enfocó en el tema de lograr la sostenibilidad financiera del sistema y cumplir con las órdenes de dicha sentencia T-760 de 2008 desde acciones claves como permitir la eliminación de las multas por inasistencia a citas médica, impone a las EPS un término perentorio de 2 días calendario para la resolución de solicitudes ordenadas por los médicos tratantes, crear la junta técnica científica de pares, como segunda instancia,, entre otros cambios de claves para el mejoramiento del sistema de salud nacional. En contraste, Parra y Yamin (2015) advierten acertadamente que esta ley: “al no propiciar un profundo debate sobre los alcances de la intermediación financiera y la responsabilidad de las EPS y las grandes farmacéuticas en la crisis del sistema, se concluye que la ley 1438 se discutió y aprobó con una visión limitada de la crisis de la salud y su dimensión actual” (p. 2631), lo que ocurrió hasta el año 2011 en materia legal, permitió evidenciar los esfuerzos del Estado colombiano por el cumplimiento a lo ordenado por la Sentencia T-760 de 2008.

Luego de la anterior norma, en el país se observó una significativa respuesta institucional por parte del gobierno nacional para hacer cumplir el mandato de la Corte en su sentencia T- 760, al desarrollar acciones de planificación como la formulación del Documento CONPES Social núm. 155 del 30 de agosto de 2012, que contempla la política pública en materia farmacéutica. Documento que planteó estrategias encaminadas a mejorar el acceso, oportunidad de dispensación, calidad y uso adecuado a los fármacos.

Entre los lineamientos más notables extraídos del CONPES 155 de 2012, sobresalen los siguientes: “: i) disponibilidad de información confiable, oportuna y pública sobre acceso, precios, uso y calidad de los medicamentos, ii) construcción de una institucionalidad eficaz, eficiente y coherente; y iii) adecuación de la oferta y las competencias del recurso humano del sector farmacéutico” (CONPES 155, 2012).

En tal sentido, la Corte Constitucional en Auto 263 de 2012 valora el esfuerzo del Gobierno en torno a la adopción de la política farmacéutica nacional contemplada en el Documento CONPES 155 de 2012, y advierte que: “sus directrices son fundamentales para la obtención de la sostenibilidad financiera del sistema; no obstante, es indispensable la efectiva materialización de las metas allí propuestas, para lo cual se requiere, además, la proactiva labor de los entes reguladores determinados. Al respecto, este Tribunal concuerda con las estrategias y recomendaciones expuestas en ese instrumento, al tiempo que destaca la urgencia de un avance en la toma de decisiones profundas en esta materia de regulación” (P.100).

En último lugar, luego de diversos cambios en el sistema de salud desde la expedición de la Constitución Política de 1991, los pronunciamientos de la Corte constitucional que desde su jurisprudencia principalmente la sentencia T-760 de 2008, marcó los lineamientos para la garantía, protección y aplicación del derecho a la salud, en esencia social y económico, y fue entonces posible con la expedición de la Ley 1751 de 2015 (ley estatutaria en salud), que reforman la ley 100 de 1993, donde se dio un giro histórico al modelo de salud y eleva este vital derecho a la categoría de fundamental y autónomo. A continuación, se relacionan los aspectos más significativos en la normatividad.

En materia de cambios estructurales al modelo de salud, la Ley 1751 de 2015, introdujo en sus mandatos, los lineamientos para su regulación desde la implementación de políticas públicas o programas específicos para garantizar eficientemente este derecho a la población y dar cumplimiento a mandatos como los contenidos en la sentencia T-760 de 2008, donde requería implementar entre otras, “políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho; políticas que propendan por la promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación de sus secuelas y las políticas indispensables

para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos”(Ley 1751 de 2015. Art. 5°. Inc. b-c-i).

Cabe agregar, que otras modificaciones pertinentes que trajo consigo la citada ley, en el marco de su expedición e implementación corresponden a: “La eliminación de los CTC y la implementación del MIPRES, el no pago de tratamientos sin evidencia con recursos públicos, reducción de barreras para la afiliación, sanciones por negación de servicios, y formulación de la Política Integral de Atención en Salud (PAIS)” (Defensoría del Pueblo, 2017, p. 65).

Teniendo lo anterior como precedente a la intervención del Gobierno nacional para el mejoramiento del sistema de salud, el Ministerio de Salud y Protección Social (2016) advierte que posterior a la norma estatutaria, se está realizando diferentes acciones y esfuerzos de política pública que impactan principalmente aspectos como: “desde la eliminación de trámites administrativos como el CTC, hasta el cambio del modelo de atención en salud, buscando, entre otras, minimizar y eliminar barreras que en la actualidad están restringiendo el acceso a los servicios de salud, disminuyendo así las tutelas por servicios POS y NO POS” (p. 85).

Bajo la premisa antepuesta, es pertinente nombrar el Decreto 2353 del 3 de diciembre de 2015 *Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, se crea el Sistema de Afiliación Transaccional y se definen los instrumentos para garantizar la continuidad en la afiliación y el goce efectivo del derecho a la salud*, rediseñó la institución de la afiliación a la seguridad social en salud, plasmada en la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones, partiendo de la concepción de la salud como derecho fundamental integrada en la Ley 1751 de 2015 donde las instituciones y reglas de la afiliación deben entenderse como mecanismos efectivos para la garantía de éste y no como barreras de acceso. (Ministerio de Salud y Protección Social, 2016, pp. 86-87).

Finalmente, en el análisis del ejercicio de control realizado por la Corte Constitucional en el marco de la Sentencia T-760 de 2008, se describe brevemente el estado del proceso de algunos autos de seguimiento representativos a la investigación, que han ejercido control judicial frente a las órdenes impartidas, después de la expedición de la citada

jurisprudencia, al respecto es pertinente señalar que “la Corte ha dictado diecisiete autos de seguimiento del cumplimiento de las órdenes generales establecidas en la sentencia. Sin embargo, tan sólo en uno de ellos ha estudiado con cierto detalle el grado de cumplimiento de una de las órdenes” (Quinche y Rivera, 2010, p. 133). El autor hace referencia a una de las ordenes claves un año después de la sentencia, que trataba del requerimiento que prescribía unificar los POS existentes a favor de los niños y niñas hasta 2009, establecida en el Auto 342 de 2009 de la sala especial de seguimiento.

Respecto a la primera falla estructural identificada, cual es el incumplimiento injustificado del mandato legal que ordenaba que los POS subsidiado (POSS) y contributivo (POSC) fueran unificados, y que se señala explícitamente en la Sentencia T-760 de 2008, en la orden 21°. El cumplimiento de este requerimiento se puede rastrear en el Auto 261 de 2012 de la Corte Constitucional, donde consideró que “aun cuando había sido expedida la normatividad mediante la cual fueron unificados los planes de beneficios para toda la población, existían aspectos de la orden cuyo acatamiento no se encontraba acreditado”.

Además, en el mismo pronunciamiento, la Corte constató que no se habían cumplido requerimientos específicos de política pública de salud como: “(i) no se adoptaron las medidas tendientes a racionalizar el acceso a los servicios de salud por parte de los usuarios; (ii) no se gestionó un avance significativo tendiente a prevenir la evasión y elusión de aportes en salud; (iii) no existieron medidas dirigidas a facilitar el tránsito entre regímenes para aquellos usuarios que lo requirieran por la variación de su capacidad económica; y (iv) no se acreditó la participación activa de los usuarios y de la comunidad médica en la ejecución del programa y cronograma fijados para la unificación del POS” (Auto 261 de 2012).

Referida a la segunda falla estructural sobre la cobertura universal del servicio de salud, orden vigésima novena de la Sentencia T- 760 de 2008, donde ordena al Ministerio de Protección Social que adopte las medidas necesarias para asegurar la cobertura universal sostenible del Sistema General de Seguridad a todas las personas del país. La Corte Constitucional profirió el siguiente auto que expone el ejercicio del control constitucional y cumplimiento o no de las entidades responsables de estos requerimientos.

Al caso concreto, el Auto 068 de 2012, donde la Corte observa con preocupación que “si bien es cierto que la cobertura universal en salud debe alcanzarse progresivamente y en

consonancia con la disponibilidad presupuestal del Estado, han trascurrido más de diez (10) años desde que se venció el término fijado por la Ley 100 de 1993 para lograr el aseguramiento universal en salud y aún no se ha logrado, lo que resulta inadmisiblesi se tiene en cuenta que el propio Ministerio de la Protección Social manifestó que el Sistema General de Seguridad Social en Salud contó con los recursos necesarios para hacerlo en el año 2010”.

Y es enfática en advertir al Ministerio de Salud y Protección Social que “la cobertura universal del aseguramiento en salud no se agota con la afiliación de las personas al sistema y la entrega de un carnet, sino que también debe garantizárseles el acceso con calidad, eficacia y oportunidad a los servicios de salud” (Corte Constitucional, Auto 068, 2012). Puede resumirse lo expuesto así:

Tabla 7. Proceso de control judicial PP salud

Política pública	Estado y situación de la PP objeto de control judicial	Mecanismo de control judicial	Ciclo de la PP objeto de control			Derecho humano que se pretende proteger	Propósito Orden judicial	Resultados
			Tutela	Diseño	Implementación			
Salud	Nuevo sistema de salud. Ley 100 de 1993 Múltiples reformas legislativas Negación de servicios de salud Cobertura parcial Barreras de acceso servicio de salud Corrupción en la administración de la prestación del servicio Problemas de financiación	x	x	x		Derecho a la salud en conexidad con la vida Dignidad humana	Reconocer explícitamente el derecho a la salud como fundamental y por tanto autónomo. Formular y adoptar políticas de salud dirigidas a garantizar el goce efectivo del derecho en igualdad de trato y oportunidades para toda la población Coordinación armónica de todos los agentes del Sistema Promoción de la salud, prevención y atención de la enfermedad y rehabilitación	La Ley 1393 de 2010 rentas de destinación específica para la salud Resolución 4377 de 2010, a través de la cual se prohibió el recobro de medicamentos decreto 4474 del 29 de noviembre de 2010, en el cual se adoptó una metodología de control de precios Ley 1438 de 2011 Sostenibilidad financiera del sistema. Documento CONPES 155

<p>Práctica de acceso al servicio de salud solo vía tutela (142.957 acciones).</p>	<p>de sus de 2012, secuelas Política pública en materia farmacéutica.</p>
<p>Incapacidad institucional</p>	<p>Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud</p>
<p>Violación grave y sistemática del derecho a la salud en conexidad con la vida</p>	<p>Ley 1751 de 2015 (ley estatutaria en salud). Decreto 2353 de 2015 Por el cual se unifican y actualizan las reglas de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud</p>
	<p>Garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población</p> <p>Prevenir la evasión y elusión de aportes en salud</p> <p>Asegurar la cobertura universal sostenible a todas las personas del país.</p>

Para concluir el análisis, son notorios los cambios y arreglos político-institucionales que el control judicial suscitó: equiparar los planes del régimen subsidiado y del contributivo, seguimiento a las EPS, elaboración de mecanismos que garanticen la viabilidad financiera del sistema, facultades sancionatorias a autoridades administrativas supervisoras, cobertura del sistema de aseguramiento a toda la población, entre otros.

También se identifica el propósito del control ejercido de generar soluciones oportunas y eficaces para superar los obstáculos y bloqueos que en materia de salud persisten, propiciando espacios de reflexión y diálogo permanente entre los actores del sistema de salud, el empoderamiento ciudadano y la participación de expertos y peritos. Cumple así dos funciones el control judicial que ejerce la Corte: como criterio de interpretación a la legislación existente imponiendo así sus propias preferencias sobre los resultados o aspectos de las políticas públicas y como garante del cumplimiento de compromisos lo que permite la sostenibilidad de las políticas públicas en el tiempo.

No obstante, permanecen aún fallas estructurales en el sistema de aseguramiento colombiano que lo alejan de satisfacer integralmente el derecho humano a la salud.

3.2. Fundamentos del control judicial a las políticas públicas en las sentencias estructurales

Una vez abordado el proceso de control judicial en las políticas públicas de desplazamiento forzado y salud se auscultan los fundamentos que aduce la Corte Constitucional para justificar su intervención en cada una de ellas. Estos pueden clasificarse en jurídicos, políticos o de derechos humanos.

Los fundamentos jurídicos hacen referencia a las alusiones normativas sobre competencia del juez constitucional. Tanto en el caso de la sentencia T-025 de 2004 como en la sentencia T-760 de 2008 se observa que la habilitación legal para en principio estudiar el caso es la acción de tutela. También conocida como recurso de amparo está contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política en los siguientes términos:

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo (...). (Constitución Política de Colombia, 1991).

Así mismo en virtud de la función de la Corte Constitucional de “revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales” (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 241). Y también de conformidad con el Decreto 2591 de 1991 reglamentario del mecanismo constitucional, el cual señala que “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza” (art 27).

Se trata entonces de una acción para la justiciabilidad de derechos constitucionales en virtud de la cual el juez ordena el cumplimiento de los deberes del Estado. Explica la Corte:

(...) teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política (...), así como el diseño de la política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección efectiva de los derechos de todos los residentes en el territorio nacional. Esa es la competencia del juez constitucional en un Estado Social de Derecho (Corte Constitucional, T-025, 2004).

Agrega en ese sentido:

Los jueces de tutela y, en particular, la Corte Constitucional, están facultados para adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar los derechos constitucionales cuando se encuentren comprometidos por las acciones u omisiones de las autoridades públicas o de los particulares. Así, cuando en un proceso de tutela se pone en evidencia una vulneración de derechos individuales, pero también la

transgresión generalizada, masiva y reiterada de derechos constitucionales, la Corte Constitucional tiene el deber imperativo de asegurar el respeto de las dimensiones individual y colectiva de esos derechos (Corte Constitucional, Auto 385, 2010).

Es decir, que para la Corte su intervención se fundamenta en dar vigencia a los contenidos de la carta de derechos y a dar cumplimiento a los mandatos legales, teniendo en cuenta que existía la Ley 387 de 1997 en materia de atención al desplazamiento y la Ley 100 de 1993 sobre el sistema de seguridad social en salud. En términos similares la funcionaria de la Sala de Seguimiento a la sentencia T-760 de 2008 explica:

“La Corte tiene encargada una función en el 241-1 y es la guarda de la supremacía de la Constitución y en desarrollo de ella la declaratoria del estado de cosas inconstitucional que habilita para que intervenga en un sector que no le corresponde porque tiene por encima de todo, el deber de garantizar el cumplimiento de la Constitución para todos los ciudadanos y respecto a esas poblaciones no hay un cumplimiento de la Constitución” (...) (funcionaria salud, comunicación personal, 17 de Octubre, 2018).

A su vez expone la funcionaria de la Sala de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004:

“el fundamento principal es la vulneración masiva, grave y sistemática de los derechos fundamentales un grupo poblacional y la incapacidad institucional y presupuestal para dar respuesta a esa vulneración masiva de derechos humanos (...) la falta de concordancia entre la grave vulneración de derechos y la respuesta institucional en términos de capacidad y presupuesto” (funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

Se observa una lógica coincidente entre las funcionarias entrevistadas respecto de los fundamentos jurídicos del control judicial de la Corte relativos a i) las disposiciones normativas sobre la supremacía de la Constitución (art 4) y la función asignada al tribunal constitucional (art. 241); ii) la protección de derechos fundamentales como sustrato de la acción de tutela; y iii) el cumplimiento de obligaciones estatales prescritas en la Constitución.

En estas voces es un control judicial como un acto o procedimiento en virtud del cual un órgano público debidamente autorizado para ello fiscaliza una acción y omisión de otro órgano para verificar el cumplimiento de la ley, los mandatos de la Constitución y que se ajuste al interés público (Fernández, 1981).

Sin embargo, las diferencias se hacen notorias frente a la visión del control pues mientras en el tema del desplazamiento la funcionaria correspondiente ‘naturaliza’ la intervención de la Corte ante las deficiencias del Estado en capacidad y presupuesto, en el tema de salud la funcionaria resalta ‘lo extraño’ de la actuación de la Corte en este sector.

En uno y otro escenario de control se trata de la misma institución y de iguales fundamentos jurídicos, incluso de situaciones fácticas semejantes en lo que a la violación masiva de derechos fundamentales se refiere, pero existen divergencias, que muestran a un actor heterogéneo.

Por su parte los fundamentos políticos refieren al poder de la Corte Constitucional para garantizar la supremacía de la Constitución, asegurar la democracia y proteger el efectivo goce y respeto de los derechos emitiendo órdenes judiciales de estricto cumplimiento (Boscán, 2007). En la sentencia T-025 de 2004 se observa la alusión a los mismos al señalar que:

(...) la Corte, está apelando al principio democrático de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder, para asegurar el cumplimiento de los deberes de protección (...) Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales habrán de adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población. (Corte Constitucional, sala tercera de revisión, T-025, 2004).

Para la Corte “la existencia de prácticas y bloqueos institucionales que se traducían en vacíos de poder por parte del gobierno nacional para la atención de la población desplazada provocaron que los magistrados se sintieran responsables de asumir un tema que estaba haciendo una crisis humanitaria en el país y que en virtud de los principios democráticos que

inspiran su función debían intervenir” (Funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018). Es decir que frente a situaciones donde los cauces normales de la política han sido interrumpidos, como en este caso debido a un gobierno que no atiende a sus ciudadanos para la protección de sus derechos y estos no logran una respuesta del mismo, la Corte puede intervenir para dar impulso y hacer exigibles tales demandas.

En la sentencia T-760 de 2008 se advierte también el fundamento político del control ejercido, pues en palabras de la funcionaria de la sala de seguimiento:

“(…) cuando la Corte ordenó adoptar medidas para que progresivamente se alcance la cobertura universal del Sistema y que las personas puedan acceder de manera oportuna a los servicios de salud, acudió al catálogo de derechos: la constitución y a la capacidad allí reconocida de movilización del aparato gubernativo”. “La Corte terminó siendo un acelerador, el empujón que necesitaba el Gobierno”. (Funcionaria salud, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

Esta capacidad es la expresión del principio liberal de *checks and balances* en virtud del cual la Corte controla el exceso de poder en el Gobierno para no cumplir los mandatos constitucionales de protección y satisfacción de derechos. Pero adicionalmente se trata del ejercicio del poder de veto que el tribunal constitucional posee cuando “las acciones u omisiones del gobierno son vulneratorias de la Carta y con la finalidad de detenerlas (...) de allí la razón de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y del seguimiento verificando el goce efectivo de derechos” (Funcionaria salud, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

Estos fundamentos políticos del control judicial son a su vez expresión del fenómeno de judicialización de las políticas públicas, en el cual la intervención de la Corte permite a los ciudadanos apelar y usar las facultades coactivas del poder judicial para proteger sus derechos, por lo que también es una forma particular de participación política ciudadana en democracia. (Zemans, 1983). En el caso de la población desplazada es notoria su participación para la defensa de sus intereses durante el proceso adelantado por la Corte y particularmente en el seguimiento que generó espacios de interlocución y e incidencia de las organizaciones civiles. Se impulsó “el movimiento social a partir del reconocimiento de

derechos y la declaratoria del estado de cosas inconstitucional”. (Funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018) y con ello “se empoderó a las organizaciones ciudadanas y al usuario olvidado

Son coincidentes las lógicas frente a la visión del control judicial desde los fundamentos políticos en la medida en que reconocen en el rol de la Corte un actor relevante para i) impulsar coactivamente la acción estatal para garantizar la vigencia del régimen democrático, y el cumplimiento de los mandatos constitucionales de protección de derechos; ii) censurar las fallas, deficiencias y excesos de poder del Gobierno por ejemplo en la desatención a una población o el diseño de un sistema de aseguramiento inequitativo; y iii) generar espacios de participación ciudadana. Es un actor político y de políticas.

Los fundamentos en materia de derechos humanos se identifican en el marco de análisis de la Corte para evaluar la idoneidad de las políticas públicas respecto de la satisfacción y goce de tales derechos. En la sentencia T-025 de 2004 se expresa:

(...) “con base en las obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, así como en la compilación de criterios para la interpretación y aplicación de medidas para atender a la población desplazada contenida en los Principios Rectores, las autoridades competentes deben satisfacer los derechos de esta población y no pueden admitir que tales personas continúen viviendo en condiciones evidentemente lesivas de su dignidad humanas (...) so pena de violar el derecho vigente y los mandatos que someten su actuación” (Corte Constitucional, Sala tercera de revisión, T-025, 2004).

En el razonamiento de la Corte la política pública de desplazamiento vigente para la fecha no permitía el goce efectivo de los derechos humanos de esta población debido a la desatención, incompetencia y falta de capacidad institucional del Estado lo cual entraba en contradicción con los mandatos constitucionales. También en la sentencia T-760 de 2008 se aduce que la desigualdad entre las coberturas de los regímenes contributivo y subsidiado implicaba la prolongación de las privaciones y limitaciones del derecho humano a la salud de las personas y una vulneración a la Declaración Universal de Derechos Humanos, puntualmente su artículo 25 (Corte Constitucional, Sala segunda de revisión, T-760, 2008).

Con ello se exponía el sustento convencional de la intervención de la Corte en la política pública de salud y la declaración judicial del desconocimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos del Estado. Como explica la funcionaria entrevistada “en ese momento la Corte sintió el llamado, la responsabilidad ética de asumir un tema que estaba haciendo una crisis humanitaria en el país” (Funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018). “Era inevitable no intervenir cuando el Gobierno desatiende, el Congreso no controla, no hay voluntad gubernamental y el modelo de aseguramiento es inequitativo” (Funcionaria salud, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

Adicionalmente, el hecho que resultara imperativo a la luz de las circunstancias la intervención de la Corte para salvaguardar los derechos humanos vulnerados como la única capaz de lograr que las políticas públicas se ajusten a la satisfacción de tales derechos. Como señala el sujeto entrevistado:

“(...) los magistrados dijeron aquí somos un actor relevante que tenemos que facilitar ese avance en la atención a la población. La Corte colocó el tema en el centro de la discusión, fue ella la que lo puso en la agenda, la que visibilizó la vulneración de derechos”. (Funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

Se desprende de ello que la visión del control judicial con fundamento en la salvaguarda de derechos humanos es el discurso legitimador para la Corte de su intervención en las políticas públicas y la emisión de órdenes directas y de estricto cumplimiento a los actores estatales de reforma estructural. Así mismo soporta el proceso de seguimiento en la medida en que refuerza la justiciabilidad de los derechos al asegurar el cumplimiento del fallo judicial para la superación del estado grave y sistemático de vulneración; todo lo cual demuestra una judicialización de la política. Puede resumirse lo expuesto así:

Tabla 8. Fundamentos control judicial PP Desplazamiento

Política pública	Fundamentos jurídicos			Fundamentos políticos		
	Control de constitucionalidad	Tutela derechos	Accountability	Policy-maker	DDHH	
Población desplazada		X	X	X	X	
	Alusiones normativas sobre competencia del juez constitucional (Art. 241 C.P. y Decreto 2591 de 1991)	Asegurar la democracia	Existencia de prácticas y bloqueos institucionales que se traducían en vacíos de poder por parte del gobierno nacional	Colaboración armónica entre las distintas ramas del poder.	Idoneidad de las políticas públicas respecto de la satisfacción y goce de derechos	
	Vigencia a los contenidos de la carta de derechos (Cap. I Derechos fundamentales) y a dar cumplimiento a los mandatos legales (Ley 387 de 1997)	Controlar el exceso de poder en el Gobierno para no cumplir los mandatos constitucionales de protección y satisfacción de derechos		Ejercicio del poder de veto que el tribunal constitucional posee cuando las acciones u omisiones del gobierno son vulneratorias de la Carta.	Obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario	
	Guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (Art. 241).			Impulsar coactivamente la acción estatal	Desatención, incompetencia y falta de capacidad institucional del Estado lo cual entraba en contradicción con los mandatos constitucionales	
					Única capaz de lograr que las políticas públicas se ajusten a la satisfacción de derechos	

Tabla 9. Fundamentos control judicial PP Salud

Política pública	Fundamentos jurídicos			Fundamentos políticos		
	Control de constitucionalidad	Tutela derechos	Accountability	Policy-maker	DDHH	
Salud		X	X	X	X	
	Alusiones normativas sobre competencia del juez constitucional (Art. 241 C.P. y Decreto 2591 de 1991)	Asegurar la democracia	Existencia de prácticas y bloqueos institucionales que se traducían en vacíos de poder por parte del gobierno nacional	Colaboración armónica entre las distintas ramas del poder.	Idoneidad de las políticas públicas respecto de la satisfacción y goce de derechos	
	Vigencia a los contenidos de la carta de derechos (Cap. I Derechos fundamentales) y a dar cumplimiento a los mandatos legales (Ley 100 de 1993)	Controlar el exceso de poder en el Gobierno para no cumplir los mandatos constitucionales de protección y satisfacción de derechos		Ejercicio del poder de veto que el tribunal constitucional posee cuando las acciones u omisiones del gobierno son vulneratorias de la Carta.	Obligaciones internacionales asumidas por Colombia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario	
	Guarda de la integridad y supremacía de la Constitución (Art. 241).			Impulsar coactivamente la acción estatal	Desatención, incompetencia y falta de capacidad institucional del Estado lo cual entraba en contradicción con los mandatos constitucionales	
					Única capaz de lograr que las políticas públicas se ajusten a la satisfacción de derechos	

De conformidad con lo expuesto los fundamentos jurídicos del control judicial descansan en la tutela de derechos, la función del juez constitucional y el cumplimiento de los mandatos legales; los fundamentos políticos se soportan en el aseguramiento de la democracia, la existencia de vacíos de poder por parte del ejecutivo y la trasgresión de normas constitucionales; y los fundamentos en DDHH responden a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado. La intervención de la Corte en el diseño, construcción, desarrollo y evaluación de políticas públicas se justifica la función de protección efectiva de los derechos fundamentales y en la garantía del régimen democrático.

Por último, es plausible afirmar que la finalidad de la Corte para el ejercicio del control judicial es corregir y evitar el distanciamiento entre las políticas públicas y la satisfacción de derechos, reducir el exceso de poder del gobierno en la formulación e implementación de políticas, generando espacios de participación y asegurar la vigencia del ordenamiento jurídico.

3.3 Efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las políticas públicas de salud y desplazamiento forzado

Como último aspecto a abordar se exponen los efectos del control judicial estudiado en la dinámica de las políticas públicas. Se pueden clasificar en directos, instrumentales, simbólicos, en derechos humanos y no deseados.

En la primera categoría se incluyen aquellos cambios producidos directamente por la sentencia estructural o los primeros periodos de seguimiento; así en la política de salud se identifican: carta de derechos y deberes, ley estatutaria, recursos adicionales para el sostenimiento del ADRES, control de precio en los medicamentos, ranking de desempeño de EPS e IPS, POS unificado y manual de procedimientos e intervenciones del POS-MAPIPO-actualizado. (Funcionaria salud, comunicación personal, 17 de octubre, 2018). A su vez en la política de desplazamiento forzado sobresalen: el aumento en el presupuesto para atender a esta población, el fortalecimiento de la capacidad institucional, palpable en los cambios que introduce la ley 1448 de 2011 y el mejoramiento en términos de registro, de sistema de información, cobertura en salud y educación, restitución de tierras, participación. (Funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

En la segunda categoría se incluyen aquellos efectos que representan cambios institucionales o de rediseño de políticas públicas, por ejemplo en salud: creación de la Administradora de Recursos del SGSSS-ADRES- entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección, creada con el fin de garantizar el adecuado flujo de los recursos y los respectivos controles; implementación de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS) para la generación de mejores condiciones de la salud de la población; utilización de MIPRES herramienta tecnológica con la cual el Profesional de la Salud tratante, puede prescribir sin necesidad de autorizaciones, ni trámites adicionales; establecimiento de la Comisión de Regulación en Salud y asignación de función jurisdiccional a la Superintendencia Nacional de Salud. (Funcionaria salud, comunicación personal, 17 de octubre, 2018). A su vez en desplazamiento se crea la Unidad para la atención y reparación integral de víctimas, la Unidad de restitución de tierras, los Comités de justicia transicional, las Mesas de participación de víctimas y se contempla el Plan de acción territorial. (Funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

En la tercera categoría se encuentran los efectos simbólicos que versan sobre los cambios en las percepciones y lógicas de los actores sobre el problema público, siendo estos: en salud “el reconocimiento del derecho fundamental a la salud, el propósito de universalización del sistema de aseguramiento en salud, la equidad en la satisfacción del derecho y el impulso a un Gobierno que no tomaría medidas si la Corte no lo ordenara” (Funcionaria salud, comunicación personal, 17 de octubre, 2018). También respecto de la población desplazada “el reconocimiento del desplazamiento como un asunto nacional es el más relevante, si se tiene en cuenta que ni siquiera se aceptaba la existencia de un conflicto armado como causa de este fenómeno; también el concepto de desplazamiento pues la Corte señala que el mismo se configura a partir de dos sucesos fácticos sin que se pueda exigir algo adicional: la amenaza y que la misma genere un desplazamiento que no es voluntario”. “Mantener el tema vigente con el seguimiento” (Funcionaria desplazamiento, comunicación personal, 17 de octubre, 2018).

Adicionalmente los efectos en materia de derechos humanos, que refieren a la inclusión del enfoque de derechos para las políticas públicas, su exigibilidad judicial, protección integral e inclusión de principios, enfoque diferencial, evaluación y medición

desde el goce efectivo, todo lo cual cambia el paradigma de jurídico-económico a satisfacción de derechos humanos.

A su vez los efectos no deseados de desgaste de los ciudadanos, las instituciones obligadas a cumplir y la propia Corte por el ejercicio de un control judicial que se extiende en el tiempo y que, si bien muestra resultados, aún persisten graves falencias en las políticas públicas estudiadas y por tanto vulneración de derechos. Por ejemplo, los componentes de retorno, reubicación y generación de ingresos para la población desplazada están en mora de implementar medidas eficaces o el predominio de lo financiero sobre la protección del derecho a la salud; escenarios de participación ineficaces, nuevas prácticas inconstitucionales, bloqueos institucionales; y limitaciones del Tribunal constitucional para el seguimiento permanente de las órdenes dadas.

También la afectación por parte de las sentencias, pero principalmente de los autos de seguimiento a los ciclos normales de diseño e implementación de las políticas públicas, por cuanto que se expiden sin atender dichos términos y aumentando los costos de transacción. A pesar de ello, el ejercicio del control judicial resulta decisivo al permitir el ajuste de las políticas públicas a los derechos humanos, provoque el cambio institucional, evidencie situaciones de crisis y redefina las reglas de juego a los *policy-makers*.

Por último, los efectos anotados no serían posibles sin la legitimidad de la Corte, la facultad para exigir rendición de cuentas, la fuerza coactiva y sancionatoria de sus decisiones y la debilidad institucional de los poderes públicos, teniendo en cuenta que puede bloquear el empoderamiento que brinda el régimen democrático.

Lo anterior puede resumirse en los siguientes términos:

Política pública	Efectos				
	Directos	Instrumentales	Simbólicos	DDHH	No deseados
Salud	Carta de derechos y deberes, ley estatutaria, recursos adicionales para el sostenimiento del control de precio en los medicamentos, ranking de desempeño de	Creación de la Administradora de Recursos del SGSSS-ADRES; implementación de la Política de Atención Integral en Salud (PAIS); utilización de MIPRES; establecimiento de la Comisión de Regulación en Salud y asignación	Reconocimiento del derecho fundamental a la salud Universalización del sistema de aseguramiento en salud Equidad en la satisfacción del derecho	Inclusión del enfoque de derechos para las políticas públicas, su exigibilidad judicial, protección integral e inclusión de principios, enfoque diferencial, evaluación y medición desde el goce efectivo, todo	Desgaste de los ciudadanos, las instituciones obligadas a cumplir y la propia Corte por el ejercicio de un control judicial que se extiende en el tiempo.

	EPS e IPS, POS unificado y manual de procedimientos e intervenciones del POS-MAPIPO-actualizado	de función jurisdiccional a la Superintendencia Nacional de Salud.	Impulso a un Gobierno que no tomaría medidas si la Corte no lo ordenara	lo cual cambia el paradigma de jurídico-económico a satisfacción de derechos humanos	Afectación por parte de las sentencias pero principalmente de los autos de seguimiento a los ciclos normales de diseño e implementación de las políticas públicas, por cuanto que se expiden sin atender dichos términos y aumentando los costos de transacción
Desplazamiento	El aumento en el presupuesto para atender a esta población, el fortalecimiento de la capacidad institucional, palpable en los cambios que introduce la ley 1448 de 2011 y el mejoramiento en términos de registro, de sistema de información, cobertura en salud y educación, restitución de tierras, participación	Creación Unidad para la atención y reparación integral de víctimas, la Unidad de restitución de tierras, los Comités de justicia transicional, las Mesas de participación de víctimas y se contempla el Plan de acción territorial	El reconocimiento del desplazamiento como un asunto nacional es el más relevante Reconocimiento de la existencia de un conflicto armado como causa del desplazamiento Concepto de desplazamiento que se configura a partir de dos sucesos fácticos sin que se pueda exigir algo adicional: la amenaza y que la misma genere un desplazamiento que no es voluntario. Mantener el tema vigente con el seguimiento		

Así las cosas, los efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional en las políticas de desplazamiento forzado y salud dan cuenta de la posibilidad de provocar la respuesta gubernamental frente a los problemas públicos y el papel del juez constitucional como actor de política para la satisfacción de los derechos.

Conclusiones

Del análisis de los efectos del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las Políticas Públicas de salud y desplazamiento forzado en los periodos 2004-2012, 2008-2015 como objetivo general de esta investigación se advierte que:

Se trata en principio de una herramienta de *accountability* que evita y corrige el distanciamiento entre las políticas públicas y la satisfacción de derechos humanos a través de sentencias estructurales que establecen redes de responsabilidad, acciones a ejecutar y seguimiento. Sin embargo, con ocasión de las potestades de control constitucional para tutelar derechos y garantías fundamentales el poder judicial participa en la configuración de las políticas públicas, al considerarse estas como la respuesta del Estado a las obligaciones que tiene con la sociedad en su conjunto, desenvolviéndose como *policy-maker*.

En los casos de la política pública de salud y desplazamiento forzado el control judicial suscitó cambios y arreglos político-institucionales para reducir el exceso de poder del gobierno en la formulación e implementación de políticas que desconocían los derechos de la población y amenazaban la vigencia del ordenamiento democrático, con sustento en el poder de veto que le acompaña a la Corte Constitucional en su función de contrapeso. Adicionalmente en estos casos sobresalen dos funciones del control judicial, como criterio de interpretación a la legislación existente y de derrotero para los ajustes y cambios a las políticas públicas y como canal de expresión y representación ante la anormalidad del cauce de la política en el que el gobierno no atiende a sus ciudadanos ni son promovidos sus intereses por parte del congreso. Así mismo los fundamentos identificados dan cuenta de la intervención de la Corte para la garantía de satisfacción de derechos en el diseño, construcción, desarrollo y evaluación de políticas públicas y el aseguramiento de la democracia; y los efectos visibilizados que apuntan al cambio institucional y la redefinición de las reglas de juego de la función de formulación de políticas públicas.

El control se convierte así en una herramienta de movilización de los poderes por parte de la ciudadanía. No obstante, éste es limitado y disruptivo de la dinámica democrática por lo que no logra plenamente la satisfacción de las demandas públicas y de los derechos

conculcados. El escenario de seguimiento si bien se convierte en un espacio dialógico en el que los diferentes actores intervienen y participan expresando sus preferencias, conserva la formalidad de proceso judicial y en consecuencia de pugna de intereses, de controversia entre demandante y demandado.

Los resultados del control judicial evidenciados se explican en la legitimidad de la Corte, su facultad para exigir rendición de cuentas, la fuerza coactiva y sancionatoria de sus decisiones. Sin embargo, debe considerarse que existe el riesgo de modificación de estos rasgos o de cooptación por parte de los demás poderes públicos para tornar inane el rol de la Corte Constitucional en las políticas públicas, por ejemplo, provocando el cierre de la sala de seguimiento o la dilatación de la respuesta para desgastar al Tribunal.

Referencias

Acea, Y. (2018). La Corte Suprema de los Estados Unidos. Funcionamiento y protagonismo en la conformación de políticas públicas. ¿Ficción o realidad? *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 6 (1): 142-154. Recuperado de: <https://sitios.vtte.utem.cl/revistaepe/wp-content/uploads/sites/7/2018/08/revista-estudios-politicos-estrategicos-epe-vol6-n1-2018-Acea.pdf>

Alpargatero Ulloa, L. (2011). La política pública de desplazamiento forzado en Colombia: una visión desde el pensamiento complejo. Editorial Universidad del Rosario, ISBN. 9587382161.

Anduiza, E., Crespo, I., Méndez, M. (1999). Metodología de la Ciencia Política. Madrid, España: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Andréu, J. (2000). Las técnicas de Análisis de Contenido: Una revisión actualizada. Fundación Centro Estudios Andaluces, Universidad de Granada 10 (2), pp. 1-34. Recuperado de: <http://mastor.cl/blog/wp-content/uploads/2018/02/Andreu.-analisis-de-contenido.-34-pags-pdf.pdf>

ACNUDH (2017). ¿Qué son los derechos humanos? Oficina del Alto Comisionado. Boletín informativo online. Recuperado de: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

Aristizábal Ramírez, J, L. & Villegas Muriel, J, A. (2010). Análisis de la formulación de la política pública para víctimas de desplazamiento forzado en la fase de retorno en Santiago de Cali: el caso del plan integral único (PIU) 2009. Trabajo de grado. Universidad del Valle.

Ansolabehere, K. (2005) “Jueces, política y derecho: particularidades y alcances de la politización de la justicia”, *Revista Isonomía*, número 22, abril, pp. 40-63

Berelson, B. (1952). *Content Analysis in Communication Research*, Free Press, Glencoe.

Belski, M. (2009). La judicialización de la política: el litigio estructural en materia educativa, posibilidades y obstáculos. Propuesta Educativa No. 33. Disponible en: http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/36.pdf

De Sousa Santos, B. & García Villegas, M. (2004). El Caleidoscopio de las justicias en Colombia. P.p 11 - 83. Bogotá D.C: Edit. Siglo del Hombre.

Borrero Salazar, J, A. & Gómez Rojas, L, A. (2013). Estudio de caso: “la salud pública en Colombia (1990-2013) una aproximación temática”. Universidad del valle. Santiago de Cali. Disponible en: <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/6800/1/CD-0395369.pdf>

Boscán, Guillermo. (2007). El poder político de los tribunales constitucionales y su incidencia sobre la calidad de la democracia. El caso de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela. Cuestiones Jurídicas, vol. I, núm. 1, enero-junio, 2007, pp. 81-142. Universidad Rafael Urdaneta. Maracaibo, Venezuela.

Cano Blandón, L. F. (2014). La narrativa de las políticas públicas en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana. Rev. Papel Político, Jul. 1. pp. 435 - 458. Editorial Pontificia universidad Javeriana. Bogotá. D. C. - Colombia: Recuperado de: <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/papelpol/article/view/1110>

Cepeda, Emerson (2012). Corte Constitucional y conflicto armado. Control de políticas sociales en el marco del conflicto en Colombia. Rev. Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 42, No. 117. Bogotá. D. C. – Colombia

Chayes, Abram. (1976). The role of the judge in public law litigation. Edit. Harvard Law Review. Volumen 89° (mayo, 1976) pp. 1281 - 1317. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/1340256>

Cuchumbé, N. y Vargas, J. (2007). Reflexiones sobre el sentido y génesis del desplazamiento forzado en Colombia. Universitas Humanística, 65, 173-196 pp. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/unih/n65/n65a09.pdf>

Congreso de la Republica. (1997). Ley 387 (Julio, 24). Se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y

estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Bogotá. D. C. – Colombia. Diario Oficial N°. 43-091. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0387_1997.html

Corte Constitucional. Colombia. Sentencia T-025 de 2004. (Enero, 22). Sala 3ra revisión. Ref: exp. T-653010. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto 176 de 2005. Sala 3ra revisión. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto N° 218 de 2006. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Sala 3ra revisión. Auto 018 de 2006. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Sentencia T-760 de 2008. M. P. Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto N° 092 de 2008. M.P: Dr. Manuel J. Cepeda.

_____. Colombia. Sala 2da revisión. Auto N° 251 de 2008. M.P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Sala 2da revisión. Auto N° 116 de 2008. M.P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto N° 004 de 2009. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto N° 005 de 2009. Bogotá, D.C., veintiséis (26) de enero. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto N° 006 de 2009. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto N° 008 de 2009. M. P: Dr. Manuel J. Cepeda E.

_____. Colombia. Auto N° 342 de 2009, Sala Especial de Seguimiento. M.P. Dr. Jorge I. Palacio.

_____. Colombia. Sala de seguimiento. Auto N° 385 de 2010. MP. Dr. Luis E. Vargas S.

_____. Colombia. Sala de seguimiento. Auto N° 219 de 2011. M.P. Dr. Luis E. Vargas S.

_____. Colombia. Sala de seguimiento. Auto N° 045 de 2012. M. P: Dr. Luis E. Vargas S.

_____. Colombia. Auto N° 263 de 2012. M. P: Dr. Jorge I. Palacio.

_____. Colombia. Auto N° 068 de 2012. M. P: Dr. Jorge I. Palacio.

_____. Colombia. Sentencia C-634 de 2015. M. P. Mauricio González C.

_____. Colombia. Sala especial de seguimiento a la sentencia T – 760 de 2008. Análisis y sistematización –Autos de seguimiento-. Recuperado en: <http://seguimientot760.corteconstitucional.gov.co/autodeseguimiento.php>

Colombia. Constitución Política (1991). Sexta Ed. Legis. Bogotá. D. C. – Colombia.

Couso, J. (2004). Consolidación democrática y poder judicial: los riesgos de la judicialización de la política. Rev. Cienc. Polít. Vol. 24 N°.2. pp. 29-48. Santiago – Chile. Versión On-line ISSN 0718-090X. Recuperado en: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2004000200002>

Corilloclla, P. (2014). Justicia Constitucional y Políticas Públicas: Una Aproximación. Expansiva UDP, Serie Indagación, No. 23. Recuperado en: <http://www.expansiva.cl/media/publicaciones/indagacion/documentos/20090707121202.pdf>

Dahl's, A. Robert. (1957). Decision making in a Democracy: The Supreme Court as a national policy maker. Edit. Law Journal. 2da Edi. 1995.

D.P. Defensoría del Pueblo. Colombia. (2017). La Tutela y el Derecho a la Salud: Análisis periodo 2016. 11ª. Edición. ISSN: 2462-8514. Recuperado en: <https://www.queremosdatos.co/request/396/response/773/attach/4/Tutelas%202016.pdf>

Departamento Nacional de Planeación. (2003). Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/pnd/pnd.pdf>

Departamento de Planeación Nacional (2012). Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) 155, Política Farmaceutica Nacional, 30 de agosto de 2012.

Domingo, P. (2004). Judicialisation of politics or politicisation of the judiciary?: Recent trends in Latin America. En *Rev. Democratisation*, 11(2), 126 pp.

Domingo, P. (2007). La judicialización de la política. El nuevo perfil de la Suprema Corte en el sistema político de México. En: Palacio, J. & Candiotti, M. (comp). *Justicia, Política y Derechos en América Latina*. Buenos Aires. Prometeo Libros. 203 pp.

Domingo, P. (2008). Judicialización de la política: El cambio del papel político del sistema judicial en México. En: Sieder, R., Schjolden, L., Angell, A. (eds.). *la judicialización de la política en América Latina*. Bogotá D.C.: Universidad Externado De Colombia.

Duncan, K. (2010). *Izquierda y Derecho*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Duque, J. (2013). Accountability y gestión pública el papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público. *Revista Ciencias Estratégicas*. Vol. 22 (30). Disponible en: <https://revistas.upb.edu.co/index.php/cienciasestrategicas/article/viewFile/2655/2305>

Fairstein, C., Kletzel, G. y García Rey, P. (2010). En busca de un remedio judicial efectivo: desafíos para la justiciabilidad de derechos sociales. Disponible: Pilar Arcidiácono, Nicolás E. y César R. Jaravito (comps.). *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá D. C.- Colombia: Edit. Siglo del Hombre.

Franco, S. (2016). Judicialización de Políticas y Justicia Constitucional en Paraguay. *ACADEMO Revista de Investigación en Ciencias Sociales y Humanidades*, 3 (1). Recuperado de: <http://scielo.iics.una.py/pdf/academo/v3n1/2414-8938-academo-3-01-00103.pdf>

Fernández, E. (1981). *Diccionario de Derecho Público*. Buenos Aires: Ed Astrea.

Feeley, Malcom. & Rubin, E. (1998). *La formulación de políticas judiciales y el Estado moderno: cómo los tribunales reformaron las cárceles de Estados Unidos*. Estudio de criminología Universidad de Cambridge. Borrador de la primera edición.

García Jaramillo, L. (2012). Aproximación a la discusión sobre justicia constitucional y políticas públicas: A propósito del estado de cosas inconstitucionales. Artículo científico. *Revista. Estudios de Derecho*. Volumen LXVIII. N° 152, dic de 2011. Recuperado de: <https://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/red/article/viewFile/11380/10394>

Góchez, C. (2015). *Incidencia de la justicia constitucional salvadoreña en políticas públicas: caso indemnización por accidentes de tránsito*. Universidad de Chile, Maestría en Gestión y Políticas Públicas. Santiago de Chile, pp. 106. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/137809/Incidencia-de-la-justicia-constitucional-salvadorena-en-politicas-publicas.pdf?sequence=1>

Granada Vahos, James Gilberto. (2017). *Cambios políticos. De la política pública de desplazamiento forzado a la política pública de víctimas de Medellín, Colombia* *Estudios Políticos*, núm. 50, enero-junio, 2017, pp. 159-179. Instituto de Estudios Políticos. Medellín, Colombia.

Guendel González, L. (2002). *Políticas públicas y derechos humanos*. *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, III (97), 105-125. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/html/153/15309709/>

Guerrero Espinel, J. E. (2015). *La Crisis de la Salud en Colombia. La causa de las causas y posibles soluciones. Una visión desde lo nacional*. Bogotá. D. C. – Colombia.

Guzmán, L. (2017). *El activismo judicial y su impacto en la construcción de políticas públicas ambientales*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.

Henoa, J. (2013). *El juez constitucional: un actor de las políticas públicas*. *Rev. Economía Institucional*, volumen quince. N° 29. Disponible en: <https://www.economiaiinstitucional.com/esp/vinculos/pdf/No29/jhenao29.pdf>

Hernández, Fernández, & Baptista. (2010). Metodología de la investigación. 5° Edi. Editorial. McGrawHill. Bogotá D. C. - Colombia.

Hernández, A. (2016). La metodología cualitativa y su importancia en el análisis de políticas públicas. REDPOL, 8, 1-17 pp.

Jaramillo M, J. (2007). La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Edición semestral # 6. Pp. 309-338. Periodo: (enero-junio 2007). Edit. Tabula R. Bogotá D. C. – Colombia.

Jiménez, W. (2013). Políticas públicas, normas jurídicas y papel de los jueces. Revista Republicana, Núm. 14, pág.: 111-130

Jiménez Benítez, W. (2007). El Enfoque de los Derechos Humanos y las Políticas Públicas. Univ. Sergio Arboleda. Bogotá (Colombia) 7 (12): 31-46

Jiménez Esguerra, N, C. (2013). Análisis del sistema de salud colombiano desde la perspectiva de la nueva gerencia pública. Universidad colegio mayor de nuestra señora del rosario. Bogotá D.C. 2013. Disponible en: <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4975/1016017915-2013.pdf>

Linares, S. (2008). Ilegitimidad democrática del control judicial en las leyes. Madrid – España. Edit: MarcialPons.

López, D. (2004). Teoría impura del Derecho. La transformación de la cultura jurídica latinoamericana. Bogotá D.C.: Legis editores.

López Daza, G. (2011). El juez constitucional colombiano como legislador positivo: ¿un gobierno de los jueces?. Cuestiones constitucionales, (24), 169-193

Maurino G. (2008), Elementos de un nuevo paradigma de acceso a la justicia en ADC, La Corte y los derechos 2005-2007, Siglo XXI ed., Bs. As., 2008, pp. 79-95.

Min. Salud y Protección Social. Colombia. (2016). Tutela en salud. Informe cumplimiento Orden 30 de la Sen. T-760/08 Corte Constitucional. Recuperado de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/CA/la-tutela-en-salud-2016.pdf>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2016. A). Política de Atención Integral en Salud “Un sistema de salud al servicio de la gente”. Bogotá D.C. Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-pais-2016.pdf>.

Molina Marín, G. & Cabrera Arana, G, A. (2013) Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis. Resultados. Grupo de investigación en gestión y políticas en salud. Universidad de Antioquia. ISBN: 978 958 714 109 – 2. Disponible en: http://isags-unasul.org/ismoodle/isags/local/pdf/modulo2/politicas_publicas_en_salud_aproximacion_a_un_analisis.pdf

Morales, D. (2012). Corte Constitucional y cambios en la Política Pública de Atención a la Población Desplazada por la violencia. Una mirada al activismo judicial desde el enfoque Institucional. Con-Texto, (38), 55-86. Disponible en: <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/contexto/article/view/3317>

Naciones Unidas (2004). El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos. Informe del Secretario General. Consejo de Seguridad, S/2004/616. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/395/32/DOC/N0439532.DOC>

Nosetto, L. (2014). Reflexiones teóricas sobre la judicialización de la política Argentina. CONICET, Universidad de Buenos Aires, (Argentina). DAAPGE 23, pp. 93–123. Disponible en: http://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/49196/CONICET_Digital_Nro.f4af747e-fb70-45f4-9d56-ff48d4a59da9_H.pdf?sequence=5&isAllowed=y

OMS (2017). Derechos Humanos. [En línea] disponible en: http://www.who.int/topics/human_rights/es/

O’Donnell, Guillermo (2001). “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”. Revista Instituciones y Desarrollo 8 y 9: 43-82.

O’Donnell, Guillermo (2004). “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”. Revista Española de Ciencia Política 11: 11-31.

Olavarría, M. (2007). Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas. Documentos de Trabajo, 11, 1-92.

Parra Vera, O. & Yamin, A. (2015) la Sentencia T-760 de 2008, su implementación e impacto: retos y oportunidades para la justicia dialógica. Capítulo XCIII. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r32458.pdf>

Pérez, L. (2004) “Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia, El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Lima: Comisión Andina de Juristas, p. 297

Pisarello, Gerardo (2007). Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción. Editorial Trotta, Madrid.

Rocha Buelvas, Ánderson. Antecedentes históricos de la seguridad social en salud: parte de la construcción de un país sin memoria. Colombia, 2010. Disponible en: <file:///D:/Users/Usuario/Downloads/649-4505-1-PB.pdf>

Rodríguez, C. y Rodríguez, F. (2010). Corte de cuentas. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Dejusticia, Bogotá.

Rojas, I. (2011). Elementos para el diseño de técnicas de investigación: una propuesta de definiciones y procedimientos en la investigación científica. Tiempo de Educar, Julio Diciembre, 277-297.

Roth, A. (2007). Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá D.C.: Ediciones Aurora.

Rumeau, Dominique. (2012). El control civil de las políticas públicas de defensa: un modelo de análisis basado en la teoría del principal - agente. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 21, 129-151. Recuperado en 10 de diciembre de 2017, de http://www.scielo.edu.uy/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1688-499X2012000200006&lng=es&tlng=es

Sedlacek, F. (2013). El control jurisdiccional de políticas públicas: hacia una reformulación del dogma republicano. *Civil Procedure Review*, v.4. Disponible en: http://www.civilprocedurereview.com/busca/baixa_arquivo.php?id=71&embedded=true

Sieder, R., Schjolden, L., & Angell, A. (2011). La judicialización de la política en América Latina. México: Centro de investigaciones y estudios superiores en Antropología Social. 640 pp.

Smulovitz, C. (2001). Judicialización y Accountability Social en Argentina. Trabajo presentado en el XXII International Conference de la Latin American Studies Association- Washington D.C. Disponible en: <http://lasa.international.pitt.edu/Lasa2001/SmulovitzCatalina.pdf>

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

Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echabarría, Koldo, & Payne, Mark, Coord. (2006), *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Inter-American Bank Development, Washington D. C., 2006 Report, 18.

Suárez, L. Puerto, S., Rodríguez, L. y Ramírez, M. (2017). La crisis del sistema de salud colombiano: una aproximación desde la legitimidad y la regulación. *Rev Gerencia Política Salud*. 16 (32): 34-50. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v16n32/1657-7027-rgps-16-32-00034.pdf>

Tushnet, Mark (2008). *Weak Courts, Strong Rights*. *Judicial Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law*, 248-249.

Uprimny, Rodrigo (2007). Constitución, modelo económico y políticas públicas en Colombia: el caso de la gratuidad de la educación primaria, en *Los derechos sociales en serio: hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas* (Luis Pérez, César Rodríguez & Rodrigo Uprimny, Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad-DeJusticia & Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico-IDEP, Bogotá.

Uprimny, R. y Sánchez, N. (2010). Juzgar y medir: el uso de indicadores de derechos humanos por parte de la Corte Constitucional Colombiana. En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp). La medición de derechos en las políticas sociales. 1ª Ed, Buenos Aires: Del Puerto.

Uribe, M. (2009). La dinámica de los actores en la implementación de la reforma del sistema de salud en Colombia: exclusiones y resistencias (1995-2003). *Rev. Gerenc. Polit. Salud*, 8 (17), 44-68 pp. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rgps/v8n17/v8n17a04.pdf>

Valderrama, Cesar (2010). Corte Constitucional colombiana: un actor relevante en el ciclo de las políticas. El caso de la política pública para la población desplazada por la violencia. México D.F.: FLACSO, pp. 85. Disponible en: http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/MGAP_IX_promocion_2008-2010/Valderrama_CA.pdf

Quinche, M., y Riviera, J. (2010). El control judicial de las políticas públicas como instrumento de inclusión de los derechos humanos. *Vniversitas*. Bogotá (Colombia) N° 121. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/vniv/n121/n121a05.pdf>

Zemans, F. (1983). "Legal Mobilization: The Neglected Role of the Law in the Political System" in *American Political Science Review* Vol. 77.

Anexos

Anexo A.

Ficha de análisis políticas

Política pública	Estado y situación de la PP objeto de control judicial	Mecanismo de control judicial	Ciclo de la PP objeto de control	Derecho humano que se pretende proteger	Orden judicial	Resultados
Población desplazada	Tutela	Acción de inconstitucionalidad	Control de constitucionalidad	Diseño	Implementación	Seguimiento
Salud						

Fuente: Elaboración propia

Anexo B.

Guion de preguntas

Entrevistado	Pregunta	Respuesta
Magistrado Presidente Sala de seguimiento T-025 de 2004	¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?	
	¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?	
	¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?	
Magistrado Presidente Sala de seguimiento T-760 de 2008	¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 respecto de la política pública de salud?	
	¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 respecto de la política pública de salud?	
	¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 respecto de la política pública de salud?	

Funcionario de planta sala de seguimiento T-025 de 2004 ¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

Funcionario de planta Sala de seguimiento T-760 de 2008 ¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 respecto de la política pública de salud?

¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 respecto de la política pública de salud?

¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-760 de 2008 respecto de la política pública de salud?

Fuente: Elaboración propia

Anexo C.

Matriz de análisis entrevistas

Funcionario	Política Pública	Categorías					
		Fundamentos				Lógicas	
		Políticos	Jurídicos	Ambos	Otros	Convergentes	Divergentes

Fuente: Elaboración propia

Anexo D.

Fundamentos control judicial

Política pública	Fundamentos jurídicos		Fundamentos políticos	
		Control de constitucionalidad	Tutela derechos	Accountability
Población desplazada				
Salud				

Fuente: Elaboración propia

Anexo E.

Efectos

Política pública	Efectos			
	Medidas de protección	Medidas de satisfacción	Medidas de prevención	Medidas de superación
Población desplazada				
Salud				

Fuente: Elaboración propia

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO**

ENTREVISTA

Magistrado Sala de Seguimiento sentencia T-025 de 2004

1. Presentación

Cordial saludo. Mi nombre es Laura Milena Otero Pilonieta, soy estudiante de la maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-UNAB- y actualmente desarrollo el proyecto de investigación titulado “El control judicial de las políticas públicas por la Corte Constitucional como garantía de satisfacción de derechos humanos en Colombia para el periodo 2004-2012”.

El propósito de esta entrevista es recolectar información sobre las consecuencias del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las Políticas Públicas en Colombia desde los casos de la política de desplazamiento y la política de salud.

La entrevista está compuesta de preguntas abiertas y su duración estimada es de 30 minutos. Usted ha sido elegido por la cercanía y conocimiento del proceso de control judicial y su etapa posterior de seguimiento debido al cargo que ostenta dentro de la corporación pública.

2. Instrucciones

Para el desarrollo de esta entrevista se dará lectura al consentimiento informado y posterior a su aceptación se iniciará con la formulación de las preguntas y se anotarán las respuestas. Al finalizar se agradecerá la participación y se llenarán los datos de día, fecha y hora de realización.

3. Habeas data

La información personal recogida es confidencial y sólo será usada por la investigadora para los fines de la investigación; estos datos nunca serán utilizados a nombre propio, ni para un fin diferente al mencionado. Este trabajo se rige por el principio de confidencialidad de la información establecida en la Ley de Habeas Data. ¿Usted sería tan amable de permitirme la realización de esta entrevista?.

4. Cuestionario

4.1 Desde sus conocimientos podría describir ¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

4.2 Desde sus conocimientos podría señalar ¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

4.3 Desde sus conocimientos podría identificar ¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

4.3 ¿Desea agregar algo más?

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Fecha de realización entrevista:

Firma entrevistadora:

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO**

ENTREVISTA

Magistrado Sala de Seguimiento sentencia T-060 de 2008

1. Presentación

Cordial saludo. Mi nombre es Laura Milena Otero Pilonieta, soy estudiante de la maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-UNAB- y actualmente desarrollo el proyecto de investigación titulado “El control judicial de las políticas públicas por la Corte Constitucional como garantía de satisfacción de derechos humanos en Colombia para el periodo 2004-2012”.

El propósito de esta entrevista es recolectar información sobre las consecuencias del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las Políticas Públicas en Colombia desde los casos de la política de desplazamiento y la política de salud.

La entrevista está compuesta de preguntas abiertas y su duración estimada es de 30 minutos. Usted ha sido elegido por la cercanía y conocimiento del proceso de control judicial y su etapa posterior de seguimiento debido al cargo que ostenta dentro de la corporación pública.

2. Instrucciones

Para el desarrollo de esta entrevista se dará lectura al consentimiento informado y posterior a su aceptación se iniciará con la formulación de las preguntas y se anotarán las respuestas. Al finalizar se agradecerá la participación y se llenarán los datos de día, fecha y hora de realización.

3. Habeas data

La información personal recogida es confidencial y sólo será usada por la investigadora para los fines de la investigación; estos datos nunca serán utilizados a nombre propio, ni para un fin diferente al mencionado. Este trabajo se rige por el principio de confidencialidad de la información establecida en la Ley de Habeas Data. ¿Usted sería tan amable de permitirme la realización de esta entrevista?.

4. Cuestionario

4.1 Desde sus conocimientos podría describir ¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-060 de 2008 respecto de la política pública de salud?

4.2 Desde sus conocimientos podría señalar ¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-060 de 2008 respecto de la política pública de salud?

4.3 Desde sus conocimientos podría identificar ¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-060 de 2008 respecto de la política pública de salud?

4.4 ¿Desea agregar algo más?

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Fecha de realización entrevista:

Firma entrevistadora:

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO**

ENTREVISTA

Funcionario Sala de Seguimiento sentencia T-025 de 2004

1. Presentación

Cordial saludo. Mi nombre es Laura Milena Otero Pilonieta, soy estudiante de la maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-UNAB- y actualmente desarrollo el proyecto de investigación titulado “El control judicial de las políticas públicas por la Corte Constitucional como garantía de satisfacción de derechos humanos en Colombia para el periodo 2004-2012”.

El propósito de esta entrevista es recolectar información sobre las consecuencias del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las Políticas Públicas en Colombia desde los casos de la política de desplazamiento y la política de salud.

La entrevista está compuesta de preguntas abiertas y su duración estimada es de 30 minutos. Usted ha sido elegido por la cercanía y conocimiento del proceso de control judicial y su etapa posterior de seguimiento debido al cargo que ostenta dentro de la corporación pública.

2. Instrucciones

Para el desarrollo de esta entrevista se dará lectura al consentimiento informado y posterior a su aceptación se iniciará con la formulación de las preguntas y se anotarán las respuestas. Al finalizar se agradecerá la participación y se llenarán los datos de día, fecha y hora de realización.

3. Habeas data

La información personal recogida es confidencial y sólo será usada por la investigadora para los fines de la investigación; estos datos nunca serán utilizados a nombre propio, ni para un fin diferente al mencionado. Este trabajo se rige por el principio de confidencialidad de la información establecida en la Ley de Habeas Data. ¿Usted sería tan amable de permitirme la realización de esta entrevista?.

4. Cuestionario

4.5 Desde sus conocimientos podría describir ¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

4.6 Desde sus conocimientos podría señalar ¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

4.3 Desde sus conocimientos podría identificar ¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 respecto de la política pública de víctimas?

4.7 ¿Desea agregar algo más?

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Fecha de realización entrevista:

Firma entrevistadora:

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA-UNAB-
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICAS
MAESTRÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO**

ENTREVISTA

Funcionario Sala de Seguimiento sentencia T-060 de 2008

5. Presentación

Cordial saludo. Mi nombre es Laura Milena Otero Pilonieta, soy estudiante de la maestría en Políticas Públicas y Desarrollo de la Universidad Autónoma de Bucaramanga-UNAB- y actualmente desarrollo el proyecto de investigación titulado “El control judicial de las políticas públicas por la Corte Constitucional como garantía de satisfacción de derechos humanos en Colombia para el periodo 2004-2012”.

El propósito de esta entrevista es recolectar información sobre las consecuencias del control judicial ejercido por la Corte Constitucional a las Políticas Públicas en Colombia desde los casos de la política de desplazamiento y la política de salud.

La entrevista está compuesta de preguntas abiertas y su duración estimada es de 30 minutos. Usted ha sido elegido por la cercanía y conocimiento del proceso de control judicial y su etapa posterior de seguimiento debido al cargo que ostenta dentro de la corporación pública.

6. Instrucciones

Para el desarrollo de esta entrevista se dará lectura al consentimiento informado y posterior a su aceptación se iniciará con la formulación de las preguntas y se anotarán las respuestas. Al finalizar se agradecerá la participación y se llenarán los datos de día, fecha y hora de realización.

7. Habeas data

La información personal recogida es confidencial y sólo será usada por la investigadora para los fines de la investigación; estos datos nunca serán utilizados a nombre propio, ni para un fin diferente al mencionado. Este trabajo se rige por el principio de confidencialidad de la información establecida en la Ley de Habeas Data. ¿Usted sería tan amable de permitirme la realización de esta entrevista?.

8. Cuestionario

8.1 Desde sus conocimientos podría describir ¿Cómo ha sido el control judicial ejercido por la Sala al cumplimiento de la sentencia T-060 de 2008 respecto de la política pública de salud?

8.2 Desde sus conocimientos podría señalar ¿Cuáles han sido los fundamentos de ese control judicial ejercido para el cumplimiento de la sentencia T-060 de 2008 respecto de la política pública de salud?

4.3 Desde sus conocimientos podría identificar ¿Qué efectos ha generado el control judicial sobre el cumplimiento de la sentencia T-060 de 2008 respecto de la política pública de salud?

4.8 ¿Desea agregar algo más?

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

Fecha de realización entrevista:

Firma entrevistadora:

