

VOLVER A LA TABLA DE CONTENIDO

María Victoria Calle Correa* (Colombia)

La Constitución en marcha. El cumplimiento de sentencias estructurales en la Corte Constitucional colombiana

“Se debe sembrar incluso luego de una mala cosecha”.

SÉNECA

RESUMEN

El presente artículo expone la experiencia colombiana con relación al cumplimiento de las sentencias de la Corte Constitucional. Se centra especialmente en lo que concierne a las denominadas sentencias estructurales, a través de un caso puntual. Al inicio se explica el concepto de estado de cosas inconstitucional, para posteriormente revisar lo tocante al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, y proponer una reflexión sobre la necesidad de hacer un balance relativo, para identificar el impacto que la decisión de la Corte ha tenido en la población desplazada por la violencia.

Palabras clave: cumplimiento de sentencias, estado de cosas inconstitucional, sentencias estructurales.

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag stellt die kolumbianischen Erfahrungen mit der Umsetzung von Urteilen des Verfassungsgerichtshofs dar. Dabei geht er anhand eines spezifischen Fallbeispiels insbesondere auf die sogenannten Strukturentscheidungen („sentencias estructurales“) ein. Zunächst wird das Konzept der verfassungswidrigen Sachlage erläutert, bevor die Umsetzung des Urteils T-025 aus 2004 dargestellt wird. Anschließend werden Überlegungen zur Notwendigkeit einer relativen Bilanz angestellt, um beurteilen zu können, wie sich die Entscheidung des Gerichtshofs auf die durch die Gewalt vertriebene Bevölkerung ausgewirkt hat.

* Presidenta de la Corte Constitucional de Colombia. mariavc@corteconstitucional.gov.co.

Schlagwörter: Umsetzung von Urteilen, verfassungswidrige Sachlage, „Strukturentscheidungen“.

ABSTRACT

This article discusses the Colombian experience in relation to compliance with Constitutional Court decisions. It focuses particularly on so-called structural decisions, through a specific case. Initially, it explains the concept of an unconstitutional state of affairs (estado de cosas inconstitucional), and then reviews compliance with Decision T-025 of 2004, and discusses the need for relative balance in order to identify the impact of the Court's decision on the population displaced by violence.

Keywords: compliance with decisions, unconstitutional state of affairs, structural decisions.

Introducción

En este texto expondré la experiencia colombiana en el cumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional. La Corte expide sentencias de muy diversas clases, algunas de las cuales no necesitan mecanismos de cumplimiento pues son observadas justamente por sus destinatarios; otras, pueden sujetarse a mecanismos ordinarios de cumplimiento como el apremio, la ejecución coactiva, o a instrumentos de disuasión como el desacato. Pero en esta ocasión, me centraré en una de las tareas más difíciles y, al mismo tiempo, más edificantes y destacables del constitucionalismo colombiano, que ha sido el cumplimiento de las denominadas 'sentencias estructurales'.

Entenderé aquí por 'sentencias estructurales' las que resuelven asuntos (i) que involucran a un amplio número de personas afectadas; (ii) no solo por un hecho o una omisión, sino por un complejo entramado colectivo de acciones y omisiones que se consideran contrarias a la Constitución; (iii) en las cuales está comprometida la responsabilidad constitucional de varias entidades estatales; (iv) y son entonces casos cuya resolución implica órdenes complejas a varias entidades para que trabajen coordinadamente, con una serie concomitante y sucesiva de actos de realización, vigilancia, contradicción, etc.¹

Si, en general, resulta un desafío el cumplimiento de los fallos de la justicia, el acatamiento de sentencias constitucionales es una de las empresas que mayores retos le puede deparar a la justicia constitucional en el porvenir. Voy entonces a mostrar cuál ha sido la experiencia colombiana, que aún está en proceso de autocritica y

¹ Esta aproximación es tomada parcialmente de César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, *Cortes y cambio social*, Bogotá, Dejusticia, 2010.

mejoramiento, con el fin de que una perspectiva comparada pueda enriquecer el acervo de conocimientos de la justicia constitucional en el mundo.

En la actualidad, Colombia experimenta dos procesos de seguimiento y cumplimiento a sentencias estructurales distintas. Por una parte, está el proceso de seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, que es un fallo estructural en materia del derecho a la salud. Por otra parte, está el proceso de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada por la violencia. Este proceso es el más avanzado, pues está en curso desde hace poco más de una década. Por lo mismo, es el que ofrece mayor cantidad de información y elementos de análisis. En esta oportunidad me centraré entonces en este último, que es el proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes de la Sentencia T-025 de 2004.

1. El estado de cosas inconstitucional. Una aproximación conceptual

Colombia ha vivido en medio de sangrientos conflictos. El último de ellos aún persiste, aunque inició con una confrontación de hace más de medio de siglo. En parte como causa y como efecto de esos conflictos, pero además como consecuencia de muchos otros factores, hay millones de personas en circunstancia de pobreza, que carecen de las condiciones para satisfacer sus necesidades básicas.

Señalo esta circunstancia porque, precisamente en medio del conflicto y de una situación de pobreza y desigualdad notorias, en 1991, Colombia se dio una de las Constituciones más democráticas de toda su historia republicana, que lleva cerca de dos siglos, y contempló el catálogo de derecho más generoso de todos cuantos habían considerado sus constituciones nacionales anteriores. Además creó una Corte Constitucional, a cargo de guardar la integridad y supremacía de la Constitución.

La Corte Constitucional, como puede observarse, estaba obligada a garantizar la integridad y supremacía de un proyecto constitucional casi utópico, marcado por una amplia distancia entre los compromisos políticos fundamentales y la realidad. Para eso, la Corte empezó a modificar lenta y pacientemente un modelo judicial que imperaba hasta 1991, y que se caracterizaba esencialmente por tener uno de dos componentes. Por una parte, había una función judicial abstracta, que consistía en confrontar dos textos normativos de jerarquía diferente. Por otra parte, había una función concreta, consistente en proveer soluciones jurídicas a conflictos particulares, entre dos partes identificables.

En el desarrollo de sus funciones, sin embargo, la Corte empezó a notar que estas dos concepciones de la función judicial resultaban estrechas o insuficientes para garantizar el respeto efectivo del nuevo orden constitucional. El juicio abstracto entre normas y el juicio concreto de litigios particulares dejaban al margen de la función judicial los problemas de inconstitucionalidad que se advertían en amplios seg-

mentos de la realidad social. Por ejemplo, la Corte comenzó a notar que la realidad carcelaria y penitenciaria del país estaba sumida en notorio e inaceptable estado de inconstitucionalidad, pues la población reclusa experimentaba una situación de degradación humana humillante y contraria a los más mínimos estándares de respeto por su dignidad. La Corte notó entonces que se requería adaptar la función judicial, para poder –como dijo un exmagistrado (Eduardo Cifuentes)– controlar y enfrentar la inconstitucionalidad palpitante en trozos gruesos y crecientes de la realidad social.

En la Sentencia T-068 de 1998, la Corte había acudido inicialmente a una expresión de uso genérico para caracterizar una situación en la cual se encontraban las personas pensionadas con una entidad estatal (CAJANAL). Había advertido, en un proceso, que la entidad que administraba las pensiones experimentaba un colosal atraso, lo cual le impedía en una gran cantidad de casos reconocer, pagar y reliquidar las pensiones de forma oportuna a personas que por su edad se encontraban en situaciones de debilidad manifiesta. Sin hacer una revisión profunda y extensa del problema, la Corte declaró que a partir de esa situación se advertía un “estado de cosas inconstitucional”, y le ordenó al Gobierno nacional enfrentar el problema e instó a otras entidades para hacerle seguimiento.

Pero el estado de cosas inconstitucional encontró su primera expresión más exacta y desarrollada en la Sentencia T-153 de 1998. Tras las acciones de tutela instauradas por algunas personas que estaban reclusas en cárceles y penitenciarías del país, quienes aducían la vulneración de múltiples derechos por cuenta de las condiciones de hacinamiento en las que se encontraban, y por la falta de atención a otras circunstancias como su salud, su integridad física, su alimentación, entre otras, la Corte hizo una verificación extensa y profunda de la situación penitenciaria en Colombia. Este alto tribunal señaló que, para entonces, los derechos humanos de los reclusos constituían “letra muerta”. Constató en el sistema penitenciario graves y extendidos problemas de “hacinamiento”, de “corrupción, extorsión y violencia”, y juzgó que había una “violación sistemática de los derechos de los reclusos, durante décadas”. La Corte ordenó hacer un plan de refacción de las cárceles, separar a los condenados de los que no lo eran, separar a los miembros de la Fuerza Pública de los demás reclusos, entre otras.

El estado de cosas inconstitucional se convirtió desde entonces en una forma de adaptar la función judicial para enfrentar la inercia de una realidad social resistente al cambio constitucional. La constatación de un estado de cosas inconstitucional ha sido una razón suficiente (mas no necesaria) para que la Corte emita sentencias estructurales, en las cuales pretenda resolver la situación de un número plural de personas, afectadas en sus derechos fundamentales por un complejo colectivo de acciones y omisiones, de diferentes entidades del Estado. En ese contexto, con el fin de garantizar la integridad de la Constitución, pero respetando las competencias de las demás ramas y órganos del poder público, la Corte asumió la potestad de dictar órdenes complejas.

No obstante, luego de dictados los fallos, si bien se puso en marcha el cumplimiento de las órdenes, la Corte notó la necesidad de proveer un mecanismo para garantizar el cumplimiento de los fallos estructurales. Hasta entonces, la corporación les había impartido a otros órganos constitucionales autónomos la función de vigilar el cumplimiento de las órdenes judiciales. No obstante, era necesario que un juez de la más alta jerarquía se asegurara de que las órdenes más complejas fueran atendidas. El diseño y la implementación de ese mecanismo vendrían con la Sentencia T-025 de 2004, que declaró el “estado de cosas inconstitucional” en la situación de la población desplazada.

2. La Sentencia T-025 de 2004 y el estado de cosas inconstitucional

En la Sentencia T-025 de 2004, la Corte debía resolver 108 acciones de tutela instauradas por 1.150 núcleos familiares, conformados en promedio por cuatro personas cada uno, integrados por sujetos en altas condiciones de vulnerabilidad como madres cabeza de familia, niños o personas de la tercera edad, entre los cuales había también familias indígenas. Todas estas familias aducían ser desplazadas por la violencia ocasionada por el conflicto que vive Colombia desde hace cerca de medio siglo, y, esencialmente, interponían la acción de tutela por no haber recibido apoyo estatal alguno o haberlo recibido, pero de forma parcial o inoportuna. Las demandas se dirigían contra varias entidades estatales del orden nacional, departamental y municipal.

En esa ocasión, además de hacer una revisión de los problemas concretos que presentaban las acciones de tutela, la Corte hizo una revisión de la situación general que había conducido a la violación reiterada y masiva de los derechos fundamentales de los tutelantes en ese caso, y encontró que la situación de la población desplazada era inconstitucional por varios motivos. Encontró (i) que según información pública, las personas desplazadas estaban en condiciones altas de vulnerabilidad por su grave situación alimentaria y de salud; (ii) un gran número de personas que no recibía ayuda humanitaria (consistente, esencialmente, en elementos de aseo, una provisión limitada de víveres, colchonetas, kits básicos de cocina); (iii) muchos menores de edad sin acceso a la educación básica; (iv) un gran número de desplazados sin acceso a programas de generación de ingresos, o a soluciones de vivienda, o a proyectos productivos; (v) una población que generalmente ignoraba sus derechos; (vi) una información insuficiente en torno al número de personas desplazadas y a sus problemas fundamentales, etc.

Por solo citar algunos ejemplos, la Corte constató que:

El 92% de la población desplazada presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI), y el 80% se encuentra en situación de indigencia. Igualmente, el

63.5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada, y el 49% no cuenta con servicios idóneos.

En cuanto a la situación alimentaria de la población desplazada, se concluye que la “brecha en calorías” de los hogares desplazados es del 57%, es decir, que sólo consumen el 43% de los niveles recomendados por el P[rograma] M[undial] de A[limentos]. Igualmente se encontró que el 23% de los niños y niñas menores de seis años desplazados están por debajo del estándar alimenticio mínimo. A su vez, las insuficiencias alimenticias mencionadas se traducen en un estado desnutrición que tiene como consecuencias, entre otras, retraso de la talla para el peso y del peso para la edad, déficit en atención escolar, predisposición a las infecciones respiratorias y a la diarrea, disminución de la visión, y aumento de la morbilidad infantil.

En relación con el grado de acceso a la educación de la población escolar desplazada, se observa que el 25% de los niños y niñas entre 6 y 9 años no asiste a un establecimiento escolar, mientras que esta proporción para las personas entre 10 y 25 años es de 54%. Por último, en relación con la salud de las víctimas del desplazamiento forzado, la tasa de mortalidad para la generalidad de la población desplazada es 6 veces superior al promedio nacional.

Pero, además, la Corte advirtió que mientras el problema avanzaba y se expandía, como fruto de una coyuntura crítica de recrudescimiento brutal del conflicto, el presupuesto orientado a financiar los programas para atención a la población desplazada disminuía. Mientras en el año 2002 fueron asignados en el Presupuesto General de la Nación \$103.491 millones de pesos a la “población desplazada”, para el año 2003 dicho monto fue de \$70.783 millones. Es decir, que se redujo un 30% de los recursos que antes se presupuestaban con esa finalidad.

Con base en una apreciación mucho más extensa y profunda del problema, que no es posible reproducir aquí, la Corte advirtió entonces una violación *masiva* (que afectaba a un amplio colectivo humano), *prolongada* (puesto que había durado mucho tiempo) y *reiterada* (toda vez que se repetía una y otra vez, incluso sobre un mismo sujeto o núcleo familiar) de los derechos fundamentales de las personas desplazadas. Esto se sumaba a dos problemas de la política estatal para la atención de la población desplazada, debidamente corroborados por la sentencia: (i) incapacidad institucional insuficiente para atender el fenómeno en el diseño, la implementación y la evaluación de la política pública; y (ii) insuficiencia de recursos de presupuesto para la atención integral del problema.

Todo lo anterior condujo a que se declarara el estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada. Para enfrentar esta problemática, la Corte dictó órdenes amplias, no detalladas, que garantizaran un margen suficiente de actuación a las autoridades públicas, pero las sujetó a plazos definidos, susceptibles de modularse en el futuro. Aunque fueron más de las que voy a exponer, en

esencia había tres que involucraban una interacción coordinada entre los distintos organismos y ramas del poder público:

1. Crear un plan de acción en el término de tres meses con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional. Lo cual suponía, para empezar, precisar la situación de la población desplazada, tanto en su número total como en su ubicación, necesidades insatisfechas y derechos ya garantizados según la etapa. Además, este plan de acción debía prever la participación de cada uno de los entes estatales responsables en el cumplimiento de los objetivos, así como oportunidades y espacios de participación a las organizaciones que representarían a los desplazados.
2. Fijar la dimensión del esfuerzo presupuestal –es decir, estimar los recursos requeridos– para la realización del plan de acción, diseñar mecanismos para obtener los recursos y prever planes contingentes en caso de que estos no se obtuvieran de inmediato. Para cumplir con esto, se les dio a las entidades estatales el plazo de un año.
3. Entre tanto, satisfacer los derechos mínimos de la población desplazada, como ayuda humanitaria, el derecho a no ser discriminada, el derecho a la información sobre sus demás derechos, el derecho de petición, el derecho a decidir libremente sobre su retorno, el derecho a la salud básica, el derecho a la educación básica para los niños, entre otros.

Dictadas las órdenes, vino la etapa de su implementación y seguimiento. Esta, que es la parte relevante de la presente intervención, será presentada enseguida.

3. El cumplimiento de la sentencia estructural

En ejercicio de una facultad que le da la ley colombiana, la Corte mantuvo la competencia para verificar el cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. En su desarrollo, ha verificado el cumplimiento de las órdenes dictadas en esa decisión, y creado instrumentos que permitan una verificación más cierta y objetiva del cumplimiento de las órdenes. Es decir, ha velado por la ejecución de la sentencia y mejorado el sistema de ejecución.

Primero, configuró una Sala de seguimiento al cumplimiento de las órdenes. Inicialmente, la Sala estaba compuesta por los tres magistrados de la Corte que expidieron la Sentencia T-025 de 2004. Con el cambio de composición de la Corte, y la llegada de nuevos magistrados, se creó una Sala Especial de Seguimiento, integrada por tres magistrados de la corporación, y un equipo humano de apoyo, que concentra la verificación del cumplimiento de las órdenes impartidas en esa decisión.

Segundo, desde 2004, cuando se expidió la sentencia, la Corte continuó recibiendo informes, denuncias y reclamos de la población desplazada, de las organizaciones

de la sociedad civil que la representan, de los organismos estatales a cargo de cumplir las órdenes dictadas en la sentencia y de las agencias del Estado encargadas de verificar el cumplimiento del fallo.

Tercero, habilitó un sistema de deliberación intersectorial para evaluar los informes, las denuncias, los reclamos y, en general, el estado de la cuestión. En virtud de este sistema, con un claro origen judicial, los memoriales que llegan se someten a un proceso de contradicción entre las organizaciones y los organismos del poder público que participan del proceso y, como fruto de esta deliberación, luego, la Corte toma una decisión relacionada con el nivel de cumplimiento o incumplimiento de las órdenes emitidas.

Cuarto, en el proceso de contradicción y deliberación antes señalado, tienen un lugar, desde luego, las entidades del Estado a cargo de cumplir la sentencia, pero también los organismos estatales de control. Y especial consideración merece la participación de la sociedad civil y, en particular, de la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004. Esta Comisión fue organizada por distintas personalidades y organizaciones de la sociedad civil. En ella participan un expresidente de la Corte Constitucional, reconocidos académicos de distintas áreas del conocimiento (ingeniería, ciencias sociales, derecho), la Iglesia católica, organizaciones de derechos humanos, organizaciones representativas de comunidades indígenas y afrocolombianos, entre otros. La función de esta Comisión es servir como un tanque de pensamiento independiente que le ofrece elementos de juicio y auxilia a la Corte, y como un referente crítico de los informes sobre avances, retrocesos y estancamientos del proceso de cumplimiento de la sentencia.

Quinto, este sistema de una Sala Especial –que recibe de forma permanente informes, denuncias y reclamos de la población desplazada y las entidades estatales, los somete a consideración de los interesados, luego de lo cual, toma una decisión–, le ha permitido a la Corte definir si, y en qué áreas, ha habido *avances, estancamientos y retrocesos*, lo que ha sido entonces un importante aporte para definir si el estado de cosas inconstitucional detectado en 2004 se ha superado o no.

Sexto, en este proceso de seguimiento, la Corte no se ha limitado, sin embargo, a declarar si ha habido avances, estancamientos o retrocesos, sino que, de hecho –sin vulnerar las competencias de otros órganos–, ha efectuado un impulso en la priorización de los esfuerzos estatales, y le ha imprimido además un enfoque diferencial. Así, ha expedido diversos autos orientados a proteger a aquella parte de la población desplazada que se encuentra más desprotegida o expuesta a actos de vulneración a sus derechos. Ha expedido entonces autos sobre la situación y la necesidad de adoptar políticas públicas con enfoque diferencial, para proteger a: (a) las mujeres (Auto 092 de 2008), (b) los niños, las niñas y adolescentes (Auto 251 de 2008), (c) las comunidades afrodescendientes (Auto 005 de 2009), (d) indígenas (Auto 004 de 2009) y (e) personas en condiciones de discapacidad y adultos mayores.

Séptimo, la Corte observó la necesidad de hacer más objetivo el proceso de seguimiento y de garantizar que la política pública pudiera continuar en el futuro sin

el monitoreo del juez constitucional. En consecuencia, ordenó al Gobierno nacional, dada su capacidad institucional instalada, que elaborara una “batería de indicadores de goce efectivo de derechos fundamentales”, que le permitiera evaluar con mayor precisión y objetividad los avances, estancamientos y retrocesos en el cumplimiento de las órdenes. Fue así como el Gobierno presentó en distintos momentos ante la Corte proyectos de “batería de indicadores”, que, luego, se sometían a contradicción de los demás organismos estatales, de la Comisión de Seguimiento de la sociedad civil y, finalmente, en el Auto 116 de 2008 se consolidó una batería fija de indicadores de goce efectivo de distintos derechos fundamentales que venían siendo violados a la población desplazada, tales como la vida, la integridad personal, la identidad, la vivienda digna, la alimentación, la educación, la salud, entre otros.

Por ejemplo, entre los indicadores de goce efectivo del derecho a la vivienda, se encuentran estos:

Indicador de goce efectivo

- Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas.

Indicadores complementarios

- Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / total de hogares desplazados (HD).
- Espacio suficiente: HD que habitan viviendas sin hacinamiento / total de HD.
- Materiales apropiados: HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / total de HD.
- Ubicación: HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / total de HD.
- Acceso a servicios: HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / total de HD.

Indicadores sectoriales asociados

- Hogares con subsidios de vivienda otorgados / hogares postulantes
- Hogares con subsidios desembolsados / hogares a los que fueron otorgados subsidios
- Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas
- Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural

Con base en estos indicadores, el Estado puede contar ahora con herramientas objetivas para medir avances, estancamientos y retrocesos, no solo en el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional, sino en general en la satisfacción de los derechos fundamentales prometidos en la Constitución.

4. Necesidad de un balance relativo

El estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada aún persiste, pero ha habido mejorías objetivas. Aún persiste debido, en parte, a la prolongación del conflicto armado y, más en general, a la sucesión de actividades armadas en el territorio nacional. A pesar de ello, hay ciertas indicaciones de que ha habido avances. Voy a mostrar algunos de ellos, solamente, con el fin de justificar, aunque sea parcialmente, la importancia y utilidad del mecanismo de seguimiento que ha adelantado la Corte.

1. En cuanto a los recursos para atender la situación, si se miden de forma trianual, se ha advertido que entre 1999 y 2002 se destinaron \$498.855 millones; entre 2003 y 2006, \$2 billones; entre 2007 y 2010, \$4,6 billones; y entre 2011 y 2014 se estimaron cerca de \$54 billones.
2. Fuera de ello, con la expedición de la Sentencia T-025 de 2004 se incrementaron los esfuerzos del Gobierno en la atención de la población desplazada. En uno de los estudios más completos sobre los efectos de la Sentencia T-025 de 2004,² se cita a una funcionaria del Gobierno nacional, que integra el Departamento de Planeación Nacional, quien dice lo siguiente:

Quando llega la Sentencia T-025 aquí a Planeación Nacional en febrero de 2004, para ser sincera, el tema de desplazamiento era un tema que no tenía mucha trascendencia; era un tema más de Planeación Nacional. Unos tres o cuatro [documentos Conpes de política pública] ya se habían formulado, [pero eran] documentos que no eran vinculantes. [...] Para ser sincera, el Consejo [de Atención Integral a la Población Desplazada] ni se reunía.

Tras la Sentencia T-025 de 2004 se fortaleció y extendió la red de atención a la población desplazada. Se levantó la información necesaria para conocer el número de personas desplazadas, sus necesidades básicas, su ubicación, la etapa del proceso de acompañamiento estatal en la cual se encontraban, entre otras.

3. Los indicadores de goce efectivo muestran, además, que si bien persisten muchos problemas y hay sectores en los que se advierten estancamientos y retrocesos, en otros hay avances. Así, por ejemplo, el primer estudio adelantado por el Gobierno nacional con base en los indicados de goce efectivo de derechos fundamentales se publicó en 2010. Allí se advirtió que un 90,28% de la población desplazada contaba con alimentos suficientes y aptos para el consumo humano; en el estudio realizado entre los años 2013 y 2014 este porcentaje era de 93,5%. En 2010 se observó que un 16,14% de la población desplazada gozaba efectivamente de vivienda digna; en 2013-

² *Idem.*

- 2014 se observó que un 19,15% lo hacía. El estudio de 2010 indicaba que un 75,74 de niños, niñas y adolescentes en edad escolar tenía acceso a la educación; mientras que el estudio de 2013-2014 indicaba que un 87,8% de la misma población ahora tenía acceso a ese servicio.
4. Hay otros indicadores en los cuales se advierten también estancamientos y retrocesos. Por ejemplo, el indicador de goce efectivo del derecho a la vida mide si en los hogares hay personas que la han perdido por hechos violentos después del desplazamiento. En 2010 se advirtió que esto no había sucedido al 98,76% de estas personas, mientras que en 2013-2014 se observó que el 98,9% de las personas preservaron su vida después del desplazamiento, entre otras cifras que son también relevantes.
 5. Pero además de estos efectos instrumentales, uno de los estudios de sociología jurídica más importantes sobre la materia³ indica que la sentencia ha tenido también efectos simbólicos. Los efectos instrumentales se aprecian con cifras, con hechos verificables en la estructura y el funcionamiento del Estado, entre otros. Pero los efectos simbólicos suponen cambios en la interpretación de los hechos, en la forma como imaginamos y concebimos en la atmósfera donde vivimos. La Sentencia T-025 de 2004 y el proceso institucional de seguimiento han tenido, ante todo, un efecto simbólico. Las personas desplazadas ahora son consideradas como víctimas de una vulneración masiva, reiterada y prolongada de sus derechos humanos, y no como migrantes voluntarios, o solo personas que han decidido libremente errar por las calles urbanas. Las personas desplazadas tienen ahora el poder del discurso de los derechos y una decisión de la Corte que declara que su situación es inconstitucional, por lo cual merecen toda la protección y garantía posibles del Estado y sus instituciones. Las personas desplazadas tienen además una Corte de la más alta jerarquía en el Estado, que está abierta a escuchar sus reclamos y a responder, en la medida de las posibilidades, para que el Estado reaccione.
 6. Las capacidades de un juez, en un Estado con difíciles problemas por afrontar, son desde luego muy limitadas. Puede parecer a veces que los avances son mínimos, y que las frustraciones persisten, son grandes y crecientes. Pero hay una Constitución que impide soltar las amarras que unen nuestros compromisos ideales de democracia, libertad e igualdad con la bruta realidad de los hechos cotidianos. Una de las funciones de una corte constitucional, pienso yo, es evitar que esas amarras sean desatadas, o que vayan perdiendo su fuerza por indiferencia o desprecio, pues de lo contrario será difícil mantener a la colectividad a la altura de sus mejores aspiraciones. El proceso de seguimiento a las sentencias estructurales es una forma, naturalmente imperfecta, pero expuesta a mejoras progresivas, de tratar de acortar la distancia entre los compromisos constitucionales y la cruda realidad social.

³ *Idem.*