UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Democracia deliberativa, ciudadanía y derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia 2004-2017

César Augusto Londoño Álvarez

Universidad Nacional de Colombia
Facultad De Ciencias Humanas y Económicas
Medellín, Colombia
2019

Democracia deliberativa, ciudadanía y derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia 2004-2017

César Augusto Londoño Álvarez

Tesis presentada como requisito parcial para optar al título de:

Magister en Estudios Políticos

Directora:

Ph.D., Doctora Luz Margarita Cardona Zuleta

Línea de Investigación:

Teoría y cultura política

Universidad Nacional de Colombia

Facultad De Ciencias Humanas y Económicas

Medellín, Colombia

2019

Agradecimientos

Expreso mi gratitud a mi esposa María Constanza, a mi hija Laura, a mis padres Carlos Guillermo y Luz Miryam, a mi hermana Jacqueline, quienes asumieron responsabilidades y sacrificios durante el tiempo que cursé la Maestría y elaboré el presente trabajo de investigación.

Igualmente doy gracias a la Universidad Nacional de Colombia por la oportunidad de ingresar a una institución de alta calidad en sus procesos académicos, y a la profesora y asesora de tesis Dra. Luz Margarita Cardona por su paciencia y constante apoyo para la elaboración de la presente investigación.

Resumen

Análisis constitucional del componente deontológico – jurídico de la política pública de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en los términos de la Sentencia T-025 de 2004, autos de seguimiento, en su desarrollo legislativo y administrativo, entre los años 2004-2017, en relación con la definición y defensa de los derechos fundamentales de acuerdo con los postulados teóricos de la política deliberativa del profesor Jûrgen Habermas.

Palabras clave: democracia deliberativa, democracia representativa, democracia participativa, derechos humanos, derechos fundamentales, víctimas del conflicto armado.

Abstract

Constitutional analysis of the ethics-legal component of the public policy of effective participation of victims of armed conflict under the terms of Judgment T-025 of 2004, follow-up documents, in their legislative and administrative development, between 2004-2017, in relation to the definition and defence of fundamental rights in accordance with the theoretical postulates of the deliberative policy of Professor J. Habermas.

Keywords: deliberative democracy, representative democracy, participatory democracy, human rights, fundamental rights, victims of armed conflict.

Contenido

Resumen 2
Contenido 4
Introducción. 7
a. Constitucionalismo, política deliberativa y justicia transicional (Planteamiento del problema y objetivo de la investigación). 7
b. Política pública de atención a las víctimas del conflicto y participación (Justificación). 10
c. Política deliberativa y participación de las víctimas del conflicto armado (Marco teórico). 16
d. Estrategias metodológicas y enfoque de la investigación realizada (Metodología y estado del arte). 22
e. Estructura de la investigación. 24
1 Espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan entre los años 2004 – 2017. 26
1.1 Marco general del derecho de participación ciudadana. 26
1.2 Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el ejercicio de los derechos de ciudadanía por las víctimas del conflicto armado colombiano. 30
1.2.1 Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa 31
1.2.2 Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 38
1.3 Regulación legal del ejercicio de los derechos de ciudadanía de las víctimas del conflicto armado colombiano. Leyes 387 y 1448 de 2011. 54
1.4 Reglamentación al ejercicio de los derechos de ciudadanía de las víctimas del conflicto armado colombiano. Decreto 4800 de 2011. 60
1.4.1 Mesas de participación 61
1.4.2 Participación de víctimas no organizadas 65
1.4.3 Resolución 388 de 2013. 65
1.5 Acuerdos de Paz suscritos por el Estado Colombiano y las FARC-EP 68

1.5.1 Sentencia C-379/16 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Sentencia C-332/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Estudio de constitucionalidad en el proceso de implementación de los acuerdos de paz del año 2016. 71
1.5.2 Acto Legislativo 01 de 2017, Sentencia C-674 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez. 74
1.5.3 Decreto Ley 885 de 2017, Sentencia C-608 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido; Decreto Ley 893 de 2017, Sentencia C-730 de 2017 M.P. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y Decreto Ley 895 de 2017, Sentencia C-555 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo. 76
1.6 Un cambio en el panorama. 82
2 Elementos conceptuales de la democracia deliberativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan en el periodo 2004 – 2017. 84
2.1 Sistema democrático: 84
2.1.1 Democracia representativa. 85
2.1.2 Democracia participativa. 94
2.1.3 Democracia deliberativa. 101
2.2 La democracia deliberativa en la delimitación de los espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado. 115
2.3 Aproximación a la participación efectiva de las víctimas en la implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantía de no Repetición del Acuerdo Final de Paz, para el año 2017. 129
2.4 Apertura de una perspectiva teórico-practica 132
3 Rol asignado al ciudadano en los espacios identificados en el desarrollo jurisprudencial y normativo entre los años 2004 y 2017, para un ejercicio deliberativo democrático en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto. 134
3.1 Estado Constitucional. 134
3.2 Derechos Fundamentales 146
3.3 Ejercicio ciudadano por las víctimas del conflicto para la definición y defensa de los derechos fundamentales. 158

3.4 Asumir un rol democrático 168
4 Conclusiones 170
Bibliografía 177

Introducción.

a. Constitucionalismo, política deliberativa y justicia transicional (Planteamiento del problema y objetivo de la investigación).

La expedición de la Constitución Política de 1991 (C.P.) y derogatoria del texto constitucional de 1886, significó para los poderes públicos y privados en Colombia asumir una serie de compromisos institucionales y éticos-políticos, que se traducen en obligaciones jurídicas de promoción, protección y defensa de los derechos fundamentales de los asociados[1]. Sin que ello implique el relevo de los diferentes actores (individuales y colectivos)[2] que integran la sociedad civil, en la posibilidad que estos tienen para la reivindicación de derechos en los espacios democráticos institucionales y no institucionales.

Además, mediante el artículo 93 de la C.P. se realiza una integración jurídica al cuerpo normativo nacional, de los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, incorporándose en dos niveles. En primer lugar, como referente de interpretación de los derechos y deberes consagrados en la C.P. respecto de los tratados y convenios que reconocen derechos humanos. En segundo lugar, como cláusulas de aplicación inmediata que prevalecen sobre el orden interno, en los casos en que se estipula la prohibición de suspensión de estos derechos, aún durante los estados de excepción[3]. Con ello, se hace referencia a aquello que en la doctrina constitucional continental denomina el bloque de constitucionalidad en sentido lato en el primer caso, y en sentido estricto en el segundo[4].

A partir de este nuevo régimen constitucional, se inicia un proceso de transformación en los modelos institucionales adoptados por el Estado colombiano, para afrontar la contienda política armada con grupos al margen de la ley, transita de las medidas asistencialistas “humanitarias”[5], amnistías e indultos[6];

---

[1] Véase Vila (2007, p. 174) y Quinché (2015; pp. 8-17).
[2] Sobre la protección de identidades colectivas sin la afectación de derechos individuales en Habermas, véase: Durango Álvarez, G (2006, p. 71).
[3] Véase artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 137 de 1994.
[4] Un desarrollo conceptual del Bloque de Constitucionalidad se encuentra en Vergara (2000).
[5] El primer marco legal aprobado en Colombia lo constituye la Ley 104 de 1993. “Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.”

a la adopción de modelos de justica transicional[7], los cuales, además de dar respuesta a las necesidades políticas de negociación con grupos insurgentes como mecanismo de tránsito de la lucha política armada a la lucha política democrática, establece una serie de parámetros para el respeto de los derechos de las víctimas de actos atentatorios contra los derechos humanos[8] producto del conflicto en mención.

Ante este panorama institucional para la superación del conflicto armado colombiano, la presente investigación se propuso responder al siguiente interrogante, ¿Qué relaciones existen entre democracia deliberativa y participación ciudadana, en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia, en el contexto de la interpretación constitucional entre los años 2004 y 2017? Centrándose en el desarrollo que ha tenido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y normas reglamentarias la participación ciudadana de las víctimas del conflicto armado, en la definición y defensa de sus derechos fundamentales en este proceso de transición, aún vigente.

En este sentido, esta investigación se propuso establecer las relaciones entre democracia deliberativa y participación ciudadana (en los términos de la Sentencia T-025 de 2004: **participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas**[9]) en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia, en el contexto de la interpretación constitucional y el marco normativo que lo desarrolla entre los años 2004 y 2017. Para ello, se procedió a identificar los espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado en la

---

[6] Respecto de los indultos otorgados en Colombia véase el recuento histórico desde 1953 a 1994 traído a colación por la Fundación Paz y Reconciliación: http//: www.pares.com.co/home-noticias/los-indultos-en-colombia/ consultado el 15 de octubre de 2017 a las 3:17 p.m.

[7] Ley 975 de 2005 "Por la cual se dictan disposiciones para la reincorporación de miembros de grupos armados organizados al margen de la ley, que contribuyan de manera efectiva a la consecución de la paz nacional y se dictan otras disposiciones para acuerdos humanitarios." Que en relación con los derechos de las víctimas en el marco de la Justicia Transicional fue objeto de revisión por la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-370 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Otros.

[8] Frente a las categorías de "derechos humanos" y "derechos fundamentales", véase apartado 3.2 de la presente investigación.

[9] Véase numeral numeral 6.3.1.1. de la Sentencia T-025 de 2004.

jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan entre los años 2004 – 2017; rastrear los elementos conceptuales de la democracia deliberativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan en el periodo 2004 - 2017, al delimitar los espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado; y, determinar el rol asignado al ciudadano en los espacios identificados en el desarrollo jurisprudencial y normativo entre los años 2004 y 2017, para un ejercicio deliberativo democrático en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado.

Aunque en el Estado constitucional colombiano el enfoque para la definición de los derechos de las víctimas del conflicto armado se ha centrado en el ámbito legislativo y el de defensa en la jurisdicción constitucional, al reducir los espacios y métodos de definición y defensa; la adopción de una perspectiva ciudadana vuelca la mirada sobre los lugares tradicionales, pero en especial, sobre los no tradicionales[10] o “alternativos” como idóneos para esta discusión.

La construcción habermasiana de la política deliberativa ofrece una visión que intenta equilibrar las teorías-tradiciones liberales y republicanas, donde, a partir de su teoría del discurso, plantea la necesidad de institucionalizar los procedimientos, presupuestos comunicativos y la interacción con las opiniones públicas desarrolladas en las instancias alternativas por la sociedad civil. Ello, para descentralizar el poder político y permeabilizar democráticamente los lugares que brindan legitimidad a las instituciones en el Estado constitucional, lo que no implica dejar de lado los ámbitos legislativo y jurisdiccional, en tanto adecuados para la definición y defensa de los derechos fundamentales.

Como indicara el profesor Valencia (2007), el proceso de implementación de la justicia transicional no ha sido pacífico en el ámbito político-jurídico, donde aún se libra una lucha por las vías democráticas institucionales[11] por el respeto de los

[10] Aunque se le asigna la calificación de no tradicionales, no se debe entender que estos tengan una existencia reciente. Simplemente, no han sido objeto de estudio por la teoría-cultura política y jurídica tradicional.

[11] Ello sin desconocer, el actuar de los poderes públicos y privados, por las vías de facto, en contra de estos procesos civiles de reivindicación por medio de amenazas y acciones atentatorias contra

estándares internacionales y nacionales referentes a los derechos fundamentales de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Lucha que se ha extendido más allá de los espacios del poder legislativo[12].

Además, como manifiestan los profesores Valencia (2007) y Gómez (2015), no existe un único modelo de justicia transicional para hacer frente a las consecuencias que genera el conflicto armado para los derechos humanos y al mismo tiempo garantizar un tránsito hacia un periodo libre de violencia generalizada y sistemática. Este depende del contexto que rodea el desarrollo y terminación del conflicto, las relaciones de poder entre las partes, su compromiso con los derechos de las víctimas y la posición en que estas últimas se encuentren; aún más, como tanto se ha repetido, en un escenario donde no se configura un posconflicto, sino distintos pos acuerdos. Sin embargo, como ya se ha indicado, permanece el referente normativo del bloque de constitucionalidad para los eventuales desarrollos del modelo de justicia transicional para el caso colombiano.

b. Política pública de atención a las víctimas del conflicto y participación (Justificación).

Con la adopción formal del modelo de Estado social y democrático de derecho en la C.P.[13], se establecieron una serie de mecanismos políticos y jurídicos a disposición del ciudadano, para que este, en ejercicio de ellos, vele por la definición y protección de los derechos fundamentales de que es titular, donde, los procedimientos a través de los cuales se puede dar su participación directa (entre ellos la acción pública de inconstitucionalidad, la acción de tutela, los derechos de expresión y reunión.) se convierten en medios para la defensa de los intereses que permiten caracterizarlo como un ser libre, autónomo y social. Extiende el ejercicio de la ciudadanía más allá de la elección de los representantes para el cuerpo legislativo; y la expresión democrática, lejos de los recintos del Congreso.

---

la vida e integridad física de lideresas y líderes defensores de los derechos de los distintos grupos víctimas en el conflicto armado.

[12] En el mismo sentido Gómez (2015)

[13] (…) Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general." (Subrayado fuera de texto)

Desde 1991 a 1997 se expidieron la Ley 104 de 1993 y Ley 241 de 1995 para la atención humanitaria de las víctimas del conflicto armado, se inició con un concepto restringido de víctima[14], *"Se entiende por víctimas aquellas personas que sufren directamente perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos y las tomas guerrilleras que afecten en forma indiscriminada a la población."*, en tanto, sólo se cobija con sus garantías dos tipos de víctimas, sin que se presente un reconocimiento del conflicto armado interno. Se extenderá un poco más su comprensión en la definición de la segunda ley, *"Se entiende por víctimas aquellas personas que sufren perjuicios por razón de los atentados terroristas cometidos con bombas o artefactos explosivos, ataques guerrilleros y combates que afecten en forma indiscriminada a la población y masacres realizadas en forma discriminada por motivos ideológicos o políticos contra un grupo de población civil en el marco del conflicto armado interno.",* donde además se da el reconocimiento del conflicto armado interno. En ninguna de estas dos leyes se establecen mecanismos específicos de participación de la población víctima del conflicto armado en la definición, estructuración, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la garantía de los derechos fundamentales de las mismas.

Para el año 1997, momento en el cual se expide la Ley 387 "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta(*sic*) estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia" y la Ley 418 "Por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones", de acuerdo al Registro Único de Víctimas, se encontraban inscritas un millón ciento ochenta y un mil setecientos treinta (1.181.730) personas víctimas del conflicto armado interno a

[14] Lo que a su vez restringe la posibilidad de participación de las víctimas "reales-materiales" del conflicto armado, aquellas personas que han sufrido sus consecuencias de forma directa con la afectación de derechos fundamentales como la vida, la libertad, la integridad personal y la afectación a su mínimo vital entre otros derechos.

nivel nacional, de las cuales ochocientos diez y nueve mil setecientos sesenta y tres (819.763) corresponden a víctimas de desplazamiento forzado[15].

Estas dos normatividades implican un avance en la protección de los derechos de las víctimas del conflicto armado. En la Ley 418 de 1997 el concepto de víctima cobija hechos victimizantes antes no referenciados, y los que se estipulan, tienen carácter ejemplificativo, no taxativo, *"Se entiende por víctimas, aquellas personas de la población civil que sufren perjuicios en su vida, grave deterioro en su integridad personal y/o bienes, por razón de actos que se susciten en el marco del conflicto armado interno, tales como atentados terroristas, combates, ataques y masacres entre otros."*[16]; se reglamentan las ayudas humanitarias de emergencia; y las medidas generales de atención a la población víctima del conflicto armado[17].

Mediante la Ley 387 de 1997 se establece un marco jurídico específico para la atención y restablecimiento de derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado[18] y mecanismo de protección jurídica a las víctimas de abandono de predios[19].

En relación con la satisfacción de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado, el desarrollo normativo se centra en medidas asistenciales[20] y de ayuda humanitaria[21] que no procuran una reparación integral, un acceso expedito y eficaz a la administración de justicia, ni mecanismos de construcción de verdad sobre lo sucedido. Destacándose sin embargo, las medidas de consolidación socioeconómica para la cesación de la condición de desplazado[22].

Frente a los mecanismos de participación de las víctimas del conflicto armado en las decisiones para la definición, ejecución y evaluación de las políticas púbicas de protección, promoción y materialización de sus derechos, la Ley 387 de 1997

---

[15] Cifras tomadas de 1985 a 1997 de la página de Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Victimas –UARIV-: https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV Fecha de corte: 01 ago. 2017. Consultado el 27 de agosto de 2017.
[16] Colombia. Congreso de la República. Ley 418 de 1997, artículo 15.
[17], Ibídem. Artículo 49
[18] Colombia. Congreso de la República. Ley 387 de 1997, artículo 15, 16 y 17.
[19] Ibídem. Artículo 19 No. 1 y artículo 27,
[20] Establecidas en la primera parte del Título II de la Ley 418 de 1997.
[21] Colombia. Congreso de la República. Ley 387 de 1997. Artículos 15 y 16. Ley 418 de 1997. Artículo 49.y Articulo 49 de la del mismo año.
[22] Artículos 11, 17 y 18 de la Ley 387 de 1997.

imparte las primeras pautas a las autoridades públicas al respecto, en tanto las Leyes 104 de 1993 y 418 de 1997 se limitaran a enunciar que *"El Presidente de la República podrá autorizar la participación de representantes de diversos sectores de la sociedad civil en las conversaciones y diálogos a que hace referencia este capítulo, cuando a su juicio puedan colaborar en el desarrollo del proceso de paz."*[23]. Es decir, se estipula una posible participación, no específica de las víctimas, sino de cualquier sector de la sociedad civil en las conversaciones y diálogos caracterizados en las leyes referidas, participación que queda a discreción del Presidente de la República.

En el año 2004, de acuerdo al Registro Único de Víctimas, se encontraban inscritas cinco millones setenta y tres mil ochocientos setenta y dos (5.073.872) personas a nivel nacional, de las cuales cuatro millones doscientos cuatro mil ochocientos setenta y seis (4.204.876) corresponden a víctimas de desplazamiento forzado[24]. Para ese año, la Corte Constitucional emite la Sentencia T-025 del 22 de enero de 2004[25] mediante la cual se declara la existencia de un estado de cosas inconstitucional en relación con la atención a la población en estado de desplazamiento, de la cual, informa este órgano judicial, el 43% del total de la población registrada recibía atención humanitaria de emergencia; el 19.5% se encontraban beneficiadas por las políticas de generación de ingresos por los mismos desplazados; y el 3.7% accedía a la ayuda en vivienda ordenada en el marco de protección a las víctimas de desplazamiento forzado[26], estadísticas consecuencia de factores estructurales de la política pública y de la administración pública en la atención a la población víctima del conflicto[27],

---

[23] Colombia. Congreso de la República. Ley 104 de 1993. Parágrafo segundo de Artículo 15 y del Artículo 10 Ley 418 de 1997.

[24] Cifras tomadas de la página de la UARIV: https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV Fecha de corte: 01 ago. 2017. Consultado el 27 de agosto de 2017.

[25] Se puede ver en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm consultado el 29/08/2017 a las 9:50 p.m.

[26] Véase último apartado del numeral 6.3.2. de la Sentencia T-025 de 2004, Corte Constitucional. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[27] Para una aproximación y análisis a la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto por la Corte Constitucional, véanse Sentencias: T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, sobre el estado de cosas inconstitucional; C-370 de 2006 frente a los derechos a la verdad, la justicia y la reparación en los escenarios judiciales de justicia transicional de la Ley 975 de 2005; C-438 de 2013 y C-462 de 2013 respecto a la los derechos de la víctima en los procesos

empezando por la deficiencia en la asignación de recursos económicos y falta de coordinación y prácticas inconstitucionales adoptadas por las diferentes entidades competentes para la atención de esta población[28].

Respecto a la participación democrática, la Ley 387 de 1997 establece una serie de instancias para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para la atención a la población víctima de desplazamiento forzado, donde en algunas de ellas se estipula la participación de representantes de las víctimas y/o sectores de la sociedad civil. El marco normativo frente al desarrollo del principio democrático en este aspecto deja un sabor agridulce, en tanto en algunas de las entidades como los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada, se enuncia como parte de sus miembros, dos representantes de la población en estado de desplazamiento[29]. Sin embargo, en entidades como El Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada, órgano encargado de la Formulación de la política pública para enfrentar esta problemática, no figuran dentro de sus miembros representantes o integrantes de la población en estado de desplazamiento o actores de los distintos sectores de la sociedad civil[30]. Algo similar ocurre con el diseño del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para el cual, aunque se estipula la participación de entidades privadas y comunitarias que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se refiere a entidades que participan en la atención y por ello no necesariamente garantizan una representación de las víctimas de desplazamiento forzado[31].

Ahora, frente al examen de cumplimiento que realizó la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004 sobre el desarrollo de los mecanismos de participación de la población en estado de desplazamiento en la formulación,

---

judiciales, medidas de atención humanitaria y reparación administrativa en la Ley 1448 de 2011; C-715 de 2012 sobre el procedimiento administrativo y proceso judicial de restitución de tierras en la Ley 1448 de 2011; y la SU-648 de 2017 en relación a la igualdad de garantías para las víctimas del conflicto en los distintos escenarios de justicia transicional, juicios de Ley 975 de 2005 y Ley 1448 de 2011; entre otras.

[28] Véase apartado del numeral 7 de la Sentencia T-025 de 2004.

[29] Véase artículo 7º de la Ley 387 de 1997.

[30] Véase artículo 6º Ley 387 de 1997.

[31] Artículo 9º, concordado con el artículo 5º de la Ley 387 de 1997.

ejecución y evaluación de las políticas públicas de que son beneficiarios, este organismo encontró que estos no se encontraban diseñados y regulados, no se incluía fácticamente a la población víctima en estos y no se socializaba con la población no víctima la magnitud del fenómeno para que participara en su solución[32].

Este juicio que concluye en la declaratoria del estado de cosas inconstitucional sobre la atención y satisfacción de los derechos de las víctimas, entre ellos, el desarrollo del principio democrático, permite develar una interpretación político-jurídica del mismo que se extiende más allá de las concepciones representativas y participativas[33] de la democracia, en el ejercicio de los derechos derivados de la condición de ciudadano en un Estado democrático constitucional, hermenéutica que se deberá auxiliar de la teoría y filosofía política-constitucional para llenar de contenido esta valoración y especificar unas consecuencias materiales para el sistema de participación ciudadana, a las víctimas del conflicto armado interno.

En este sentido, la propuesta del modelo deliberativo desarrollado por Habermas, y que se aborda en la presente investigación [34], se muestra oportuna desde dos enfoques[35]:

En primer lugar, la interpretación constitucional ha traspasado las barreras de las concepciones representativa y participativa de la democracia, para generar posibilidades de optimización de la participación ciudadana, exige más de ella a partir de la inserción a nivel nacional de las discusiones sobre política deliberativa, <u>las cuales al integrarse en esta hermenéutica constitucional</u> (en relación con la jurisprudencia de la Corte Constitucional), se vuelven vinculantes tanto para las

---

[32] Véase Apartado 6.3.1.1. numeral v.

[33] Artículo 3º de la C.P. *La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder político. El pueblo la ejerce de forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la constitución establece.*

[34] Para una primera aproximación conceptual a la perspectiva habermasina, véase el apartado C de la introducción de la presente investigación.

[35] La adopción del enfoque de la perspectiva teórica de Habermas en la presente investigación no pretende negar los aportes que se pueden tomar de otros teóricos de la democracia deliberativa, como Benhabib, Cohen J.L., Cohen J., y Elster, que pueden ser objeto de investigaciones particulares. Al contrario, algunas de sus observaciones también se incorporan a este trabajo.

autoridades como para los sectores sociales participantes en el escenario público político.

En segundo lugar, los postulados de la democracia deliberativa permitirán ampliar la práctica democrática, reposiciona de nuevo al ciudadano en su papel potencialmente activo, donde él se responsabilice por el rumbo que pueda tomar el ejercicio del poder político manifestado en el sistema jurídico, y las implicaciones que pueden derivar para la definición del contenido de los derechos fundamentales durante el ejercicio ciudadano de su protección.

El desarrollo de componentes de la democracia deliberativa en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional[36], en la ley y en sus reglamentos, no sólo debe observarse como la introducción de un nuevo paradigma por parte de la academia y los interesados en estos temas políticos-jurídicos; estas adopciones también se deben mirar con cautela, y en especial, al aplicar los postulados de esta democracia deliberativa, se debe discutir por cada uno de los interesados la forma de su implementación institucional, análisis que se debe dar más allá del Tribunal Constitucional. En tal medida, la identificación de sus características, en el contexto de la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia, pretende ser un aporte a esa deliberación incesante sobre el mejoramiento continuo e interminable del sistema democrático.

c. Política deliberativa y participación de las víctimas del conflicto armado (Marco teórico).

La instauración de Repúblicas con la división del poder político en tres órganos: el ejecutivo, el jurisdiccional y el legislativo (también denominado parlamento o congreso), es la técnica adoptada de control del ejercicio del poder político estatal después de las revoluciones de independencia y de lucha contra

[36] Véase el anexo No. 5 de la Sentencia T-025 de 2004, apartado 1.4. sobre la participación de la población desplazada en los escenarios donde se generan las propuestas para formular políticas públicas que permitan la superación del estado de vulnerabilidad. Así como los demás Autos de seguimiento analizados en la presente investigación.

los poderes absolutos[37]. En el poder legislativo se deposita la expresión de la soberanía popular, a través de leyes positivas de carácter general y abstracto como garantía de la libertad y la igualdad.

Estas serán la expresión del poder soberano del pueblo; en tanto las mismas, son elaboradas y aprobadas por los representantes que los ciudadanos, integrantes del pueblo, han elegido por medio del ejercicio del derecho al voto de forma periódica; representantes que ejercen su cargo por un periodo de tiempo establecido.

Otro elemento característico del modelo representativo, es la toma de decisiones. Esta institución concentra el proceso de elaboración legislativa: desde la determinación de los problemas sociales que deben ser objeto de regulación legal, el proceso de deliberación y/o negociación de intereses y finalmente, la toma de decisiones por la mayoría de integrantes del órgano representativo[38].

Aunque la discusión y reivindicación de derechos políticos en el sistema democrático representativo se centró en un primer momento en la extensión de la calidad de ciudadano a sujetos históricamente excluidos, y en específico, en los derechos a elegir y ser elegido en cargos de elección popular[39]; posteriormente, la discusión se trasladó a la extensión de los espacios de participación ciudanía en la toma de decisiones de intereses colectivos.

Se llega así a la línea básica de la democracia participativa, dirigida a la generación de espacios de participación directa por parte de todos los ciudadanos en la toma de decisiones de interés general. Es decir, se procura un ejercicio de la ciudadanía que vaya más allá de la elección de los representantes del cuerpo legislativo, para reivindicar el derecho del ciudadano a participar en forma directa en la toma de decisiones sobre asuntos de interés general que incidan en sus intereses, sin la intermediación-representación en el momento de tomar la

---

[37] Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano. Artículo 16: Toda sociedad en la cual no esté establecida la garantía de los derechos, ni determinada la separación de los poderes, carece de constitución.

[38] A propósito de la discusión, negociación y votación en el proceso político de toma de decisiones, véase Elster (2001, p. 18)

[39] En un primer momento este derecho estaba restringido a los varones mayores de edad, alfabetos y con propiedad, que aportaban al tesoro mediante impuestos, posteriormente se extiende a todos los varones mayores de edad y finalmente se consagra el voto femenino.

decisión, por cuerpo legislativo. En este supuesto, la regla de decisión es también por mayorías. Ejemplos de expresión de este modelo democrático lo constituyen el referendo y la consulta popular[40].

Sin embargo, el modelo de democracia participativa ha ampliado su horizonte teórico, al buscar una extensión del sistema democrático más allá de la política. La cultura democrática debe aplicarse a ámbitos de las relaciones privadas entre los sujetos. Por ejemplo, en el contexto laboral, escolar, familiar y otros espacios de la vida privada[41].

Será este el marco referencial frente al modelo democrático, del que se nutre el sistema constitucional adoptado por Colombia en el año de 1991. Esta C.P. implica un camino de cambio en su cultura política y jurídica. En primer lugar, se adopta en toda su rigurosidad el modelo de Estado de Derecho –El Estado Constitucional-, en tanto toda producción jurídica y actuación del Estado debe encontrarse formalmente regulada por el derecho, donde la primera norma de referencia es la Constitucional Política. Será esta la que determine el marco de competencias de las distintas autoridades que componen el Estado.

En segundo lugar, en la Constitución colombiana la sociedad y el Estado asumen unos vínculos de carácter axiológico, al consagrar en sus disposiciones, normas con estructuras de valores, principios y derechos de rango constitucional, donde las distintas autoridades públicas y la sociedad civil, se obligan a materializar de forma programática y progresiva algunas de estas normas constitucionales y a asumir el cumplimiento inmediato de otras.

Es decir, se establecen una serie de controles formales y materiales de las competencias y actuaciones de las distintas autoridades que componen el poder público, e incluye en este compromiso a toda la sociedad civil. Este paradigma político y jurídico es autoimpuesto por la misma sociedad colombiana, a través de un proceso democrático, como lo fue en su momento la constituyente de 1991 (Quinche, 2015).

---

[40] Ambos regulados en la Ley Estatutaria 134 de 1994.
[41] Véase. Bobbio (2005, p.65), Benhabib (2006, p. 105-138) y Cohen J. (2001, p. 236)

Es en este escenario constitucional que la democracia deliberativa irrumpe como modelo para aporta nuevos elementos que enriquezcan el modelo democrático de gobierno, que no significa una exclusión de los presupuestos de los modelos representativos y participativos, antes bien se nutre de ellos, al tomar como elemento base los márgenes comunicativos que emergen con la sociedad burguesa (la libertad de pensamiento, la libertad de expresión y periodismo), la evolución de los medios de comunicación y los mecanismos técnicos de indagación de la opinión ciudadana sobre temas de intereses general o compartido, y desde los cuales Habermas (2010) construye conceptualmente las características de la política deliberativa[42].

El punto de partida de esta construcción teórica es el "espacio público", en tanto escenario donde el ciudadano, en el ejercicio de sus libertades púbicas, genera un diálogo de diferentes niveles, en algunos casos de forma personalizada y en otros por intermedio de los medios de comunicación (en todas su expresiones, ej.: conversaciones en los cafés y a nivel familiar, el aula de clase, foros, debates, epístolas, diarios, revistas informativas y académicas, emisoras de radio, medios audiovisuales, internet, entre otros)[43].

En la arena de este espacio público, puede ser objeto de discusión cualquier tema que pueda llegar a tener una significación de interés general, este calificativo se lo asignará el público participante. En él podrán participar todos aquellos sujetos que eventualmente puedan ver afectados sus intereses con la decisión que finalmente se tome; posibilidad de participación, que para ser legítima en términos democráticos, debe ofrecerse en las misma condiciones para cada uno de los intervinientes, lo cual se traduce, en que tengan las mismas posibilidades jurídicas y fácticas para el ejercicio de los derechos políticos.[44]

La finalidad de la democracia deliberativa es brindarle una base de legitimidad al Estado democrático de derecho, que repose más allá de la toma de decisión por mayoría, en tanto se parte del presupuesto de reconocimiento de la diversidad

---

[42] Sobre las cualidades teóricas y conceptuales de este modelo para explicar los fenómenos políticos de las sociedades democráticas modernas; véase Benhabib (2006)
[43] Véase Habermas (2010, p.375) y Benhabib (2006, p. 121-125)
[44] Habermas (2010, p.385) y Cohen (2001, p. 245)

cultural existente en las sociedades complejas de la actualidad, donde más que un proceso de homogenización se verifica un proceso de diversificación, que más que fragmentar, enriquece culturalmente a la sociedad contemporánea y le plantea nuevos retos para lograr consensos y afrontar de forma respetuosa los disensos[45].

Desde este marco deliberativo, se pretende la construcción racional de consensos temporales, donde todos los sujetos que eventualmente se puedan ver afectados por la decisión que finalmente se tome, tengan la posibilidad real de expresar su punto de vista al respecto y, el mismo, sea considerado al momento de tomarse la decisión por los órganos políticos especializados. Aunque en última instancia la toma de decisión podrá ser por mayorías, la diferencia se encuentra en el proceso de configuración de esta, donde se abren espacios de participación a sujetos (individuales y colectivos) tradicionalmente excluidos de los canales institucionales, con el fin de incluir la protección de sus intereses en la normatividad general que se expida.

Tenemos así, que la participación ciudadana se configura desde espacios básicos como el entorno familiar, laboral y académico, pasa por escenarios como los foros, conversatorios y debates en las organizaciones, llega finalmente a las instituciones estatales de toma de decisiones, donde el ejercicio de derechos como el de la autonomía individual, la libertad de pensamiento y opinión y el acceso a la información, se transforman en ejes centrales de la expresión democrática.

Será en la interacción entre los sujetos (a nivel individual y colectivo) en el proceso de deliberación acerca de los problemas que deben ser considerados de interés general, la forma de conciliar los conflictos de intereses que expongan los distintos sujetos, la aceptación de los disensos y las medidas más adecuadas para afrontarlos, lo que llevará a la generación de la opinión pública, la cual enfrenta constantemente un proceso de construcción y deconstrucción, que influirá en el proceso político de toma de decisiones en los órganos institucionales de expresión democrática[46].

---

[45] Sobre el pluralismo razonable y escenarios de deliberación, véase Cohen (2000, p. 26) y Cohen; Arato (2000, p. 38)
[46] Véase Habermas (2010, p.382)

El tratamiento desde la teoría habermasiana, de categorías conceptuales como legitimidad, sistema, mundo de la vida, principio discursivo, política deliberativa, Estado de derecho y pretensión de validez, ofrece un marco de fundamentación que permite, en primer lugar, realizar una evaluación crítica del sistema democrático y de ejercicio de ciudadanía para la definición y defensa de los derechos fundamentales, al analizar los escenarios y procedimientos de participación ciudadana, la construcción racional e intersubjetiva de los consensos y el establecimiento de los disensos; lo que permitirá la construcción de propuestas estructurales que dinamicen el sistema democrático normativa y fácticamente establecido, basada esta propuesta propositiva en la idea básica del carácter dinámico del sistema democrático[47].

Como se puede observar, el principio democrático amplía su círculo de aplicación más allá de los confines del poder legislativo[48], extendiéndolo al poder ejecutivo, al ámbito jurisdiccional[49] y la esfera pública. Frente a la administración pública, se observa la exigencia de participación de los representantes de las víctimas o de las víctimas directamente en los órganos encargados de determinar, ejecutar y evaluar la política pública de atención a la población víctima del conflicto armado, lo cual, no implica necesariamente la facultad de votar, pero si, la posibilidad de informarse sobre el tema que se discute y de manifestar su opinión sobre el asunto referido, al argumentar la posición ante terceros participantes y en especial, frente a los que tengan capacidad decisoria, para que ellos tengan en consideración (con la acogida o no de) sus posturas al momento de tomar la decisión.

En las instancias jurisdiccionales, el principio democrático se manifiesta en la posibilidad de hacerse escuchar ante el órgano decisivo, en la escucha mutua de argumentos por las contrapartes, que se les dé el espacio para rebatirse mutuamente, y que el juez tome la decisión, refiriéndose a cada uno de los argumentos dados por las partes y dé a conocer las razones por las cuales asume unos y descarta otros.

---

[47] Véase también Benhabib (2016, p. 105-138)
[48] Véase para el contexto colombiano también: Rodríguez (2005) y Del Castillo (2012).
[49] Ibíd.

d. Estrategias metodológicas y enfoque de la investigación realizada (Metodología y estado del arte).

Para responder a la pregunta de investigación, se realizó un proceso exploratorio de identificación del nivel de extensión del principio democrático, la inserción que se ha presentado del modelo habermasiano de la democracia deliberativa, al menos en sus características y el rol que se le asigna en esta construcción jurisprudencial a la ciudadanía en los procesos políticos y jurídicos en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia, en el contexto de la interpretación constitucional entre los años 2004 y 2017.

En este sentido, se realizó: una investigación bibliográfica de carácter cualitativo-hermenéutico, mediante el análisis y compresión de textos doctrinarios, entre los cuales se encuentra “Facticidad y Validez” (Habermas, 2010), “Teoría de la Acción Comunicativa” (Habermas, 2014), “Modelos de democracia” (Held, 2016), “Syllabus sobre Filosofía Política” (Suárez, 2013), “Derechos fundamentales y democracia deliberativa: una aproximación desde la teoría habermasiana” (Durango, 2006), “Derechos fundamentales, patriotismo de la constitución y democracia deliberativa.” (Mejía, 2010); se estudió e interpreto la línea jurisprudencial constitucional del principio democrático y la participación de las víctimas del conflicto armado, desde la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento, su materialización en la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, y una aproximación a la participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas para su atención y reparación integral en el desarrollo de la normatividad y jurisprudencia para la implementación del Acuerdo Final de Paz de 2016; y se estableció una correlación entre el marco conceptual de la construcción teórica habermasiana de la política deliberativa y los desarrollos normativos constitucionales de los esquemas de participación ciudadana desde el año 2004 al 2017 frente a las víctimas del conflicto armado para la definición y defensa de sus derechos fundamentales.

Se constituyen en antecedentes de la presente investigación en relación con los mecanismos jurisdiccionales constitucionales, como instancias de participación ciudadana de carácter deliberativo el trabajo “Justicia transicional en

disputa. Una perspectiva constructivista sobre las luchas por la verdad, la justicia y la reparación en Colombia, 2002-2012." (Gómez, 2014), donde se analiza los procesos fácticos de lucha político jurídica de organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas frente a los poderes ejecutivo y legislativo, en la definición y operatividad de los postulados de justicia transicional, en el proceso de implementación con los acuerdos realizados con las Autodefensas Unidas de Colombia en el año 2004 y 2005.

Frente al marco jurídico implementado con la ley 1448 de 2011, "Dialogo sin debate: la participación en los decretos de la ley de víctimas." (Lemaitre, 2013), examina desde una tipología de los diferentes conceptos de participación ciudadana, los escenarios y las formas en que se dio la participación ciudadana en los procesos de reglamentación de la Ley 1448 de 2011, y que posteriormente vendrían a ser los Decretos 4800, 4633 (comunidades indígenas) y 4635 (afrodescendientes) de 2011.

Finalmente, no puede dejarse de referenciar el informe institucional "Del Olvido a la Incidencia. La participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia" (2013) de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el cual recopila el proceso de elaboración del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado (Resolución 0388 de 2013) y el rol que le correspondió a las víctimas del conflicto en la confección del mismo.

Estos trabajos constituyen un parámetro de referencia en relación con los escenarios que se han implementado para la intervención de las víctimas en los procesos de disputa política para la definición y defensa de sus derechos fundamentales, la forma que estos han tomado con la entrada en vigencia de la Ley 1448 de 2011, los cuales se analizan desde conceptos amplios de democracia y ejercicio de ciudadanía y que ha sido acogidos por el Acuerdo Final de Paz del año 2016 y su proceso de implementación. En tal medida aportan para el análisis normativo y conceptual de la democracia y el derecho de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, así, como su puesta en práctica en escenarios judiciales y administrativos.

Ahora bien, la presente investigación se diferencia de estas, al enfocar desde la propuesta del profesor Habermas de la política deliberativa, el análisis del desarrollo normativo y jurisprudencial-constitucional que estos planteamientos tienen en escenarios administrativos de formulación, ejecución y evaluación de la política pública, su transversalidad y el rol que corresponde a la ciudadanía en su ejercicio individual y colectivo. Lo que permite establecer la relación entre un enfoque particular de democracia (que no excluyente), la participación ciudadana y la definición y defensa de los derechos fundamentales. Además, demuestra la posibilidad de operatividad de esta construcción teórica en el contexto normativo, cultural y factico nacional, a partir del estudio de un caso particular: la política de Estado para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

e. Estructura de la investigación.

Para dar cumplimiento a los objetivos propuestos, la investigación realizada se divide en 4 capítulos: En el primero de ellos, se identifican los espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan entre los años 2004 – 2017, para lo cual se elaboró la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional desde la Sentencia T-025 de 2004 y sus auto de seguimiento hasta la declaratoria de superación del estado de cosas inconstitucional del componente de participación efectiva de las víctimas en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación; se analizó el marco legal y reglamentario sobre el ejercicio de los derechos de ciudadanía de las víctimas del conflicto armado colombiano; así, como una aproximación a algunos de los escenarios de participación efectiva de las víctimas, configurados para la implementación de los acuerdos de paz del año 2016, por el constituyente derivado, el legislador extraordinario y la Corte Constitucional hasta el año 20017. En el segundo capítulo, se ubican los elementos conceptuales de la democracia deliberativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional y normas que la desarrollan en el periodo 2004 – 2017, para lo cual, se conceptualizó de forma general los distintos modelos de democracia (representativa, participativa y deliberativa), establecieron las relaciones y delimitaciones con los espacios de

participación ciudadana ofrecidos por estos a las víctimas del conflicto armado. En el tercer capítulo, se verifica si se ha asignado algún rol al ciudadano en los espacios identificados en el desarrollo jurisprudencial y normativo entre los años 2004 y 2017, para un ejercicio deliberativo democrático en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto, en el marco del Estado constitucional. Se finaliza con las conclusiones resultado de la presente investigación.

1 Espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan entre los años 2004 – 2017.

1.1 Marco general del derecho de participación ciudadana.

El artículo 1º de la Constitución Política identifica los principios fundamentales para la definición del Estado colombiano en su relación con la población amparada y protegida por su ordenamiento jurídico en el marco de su configuración política, definiéndolo como una República descentralizada, democrática, participativa y pluralista. Sobre este carácter definitorio ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C-490 de 2011[50]:

> La democracia participativa y pluralista otorga identidad al actual modelo constitucional. En contraposición con la Constitución de 1886, que basada en el concepto demoliberal clásico, circunscribía el ejercicio de la actividad política de los ciudadanos al sufragio universal y libre, la democracia constitucional contemporánea prevé un cambio cualitativo sobre este tópico, el cual (i) amplía las modalidades de participación democrática en instancias que van más allá que la elección representativa; y (ii) supera la concepción individualista, a través de la previsión de fórmulas que reconocen el pluralismo político, entendido como la necesidad de incorporar al debate democrático las diferentes tendencias ideológicas existentes en la sociedad, al igual que las distintas vertientes de identidad social y comunitaria, entre ellas las derivadas de perspectivas de género, minorías étnicas, juventudes, etc. (Apartado Consideraciones, numeral 3.)

Así, el constituyente reconoce el carácter plural de la sociedad colombiana, el cual se manifiesta en diversas concepciones sociales, culturales, religiosas, políticas, económicas, entre otros, algunas de ellas protegidas de forma explícita por el marco constitucional, adopta y ordena regular un sistema amplio de mecanismos de canalización de las diversas demandas, conflictos y participación de los diversos sectores en los cuales se compone la sociedad colombiana, para

[50] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

la construcción conjunta de las normas y políticas públicas que den respuesta a todos y a cada uno de ellos.

En el artículo 2º, se consagra como fines del Estado, en relación con estos postulados, facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación, para extenderse más allá del ámbito político de la democracia representativa (expresada en el ejercicio al sufragio para la elección de los representantes, ante las instancias de toma de decisión política) y procurar la integración de los sujetos en los procesos sociales que tengan consecuencias para su vida cotidiana, que el individuo y el ciudadano se hagan cargo de su proyecto individual y colectivo. En este sentido, ha reiterado la Corte Constitucional en Sentencia C-150 de 2004[51]:

> (…) El fortalecimiento y la profundización de la democracia participativa fue el designio inequívoco de la Asamblea Nacional Constituyente, luego traducido en las disposiciones de la Carta Política que ahora rige el destino de Colombia y de las que se infiere el mandato de afianzar y extender la democracia tanto en el escenario electoral como en los demás procesos públicos y sociales en los que se adopten decisiones y concentren poderes que interesen a la comunidad por la influencia que puedan tener en la vida social y personal.
>
> La democratización del Estado y de la sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción histórica que compromete a los colombianos - en mayor grado, desde luego, a las instituciones públicas y a los sujetos privados que detentan posiciones de poder social o político - y de cuyo resultado se derivará la mayor o menor legitimidad de las instituciones, no menos que la vigencia material de la Carta y la consecución y consolidación de la paz pública." [Cita sentencia C-089 de 1994] (Apartado Consideraciones, numeral 5.1.1.2)

Por ello, y con el fin de reiterar el carácter popular del poder que funda la Constitución Política, en su artículo 3º radica en forma exclusiva la soberanía en el pueblo, normativamente que de él emana el poder político, al determinar que el poder soberano puede ser ejercido por el pueblo de forma directa o por medio de sus representantes, en los términos establecidos en la Constitución.

En este sentido, y en concordancia con la adopción del modelo de Estado constitucional, esta norma fundamental, en su artículo 40 consagra los derechos

[51] M.P. Mauricio González Cuervo

fundamentales de las personas, como ciudadanos, para la conformación, ejercicio y control del poder político.

> 1. Elegir y ser elegido.
> 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática.
> 3. Constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas sin limitación alguna; formar parte de ellos libremente y difundir sus ideas y programas.
> 4. Revocar el mandato de los elegidos en los casos y en la forma que establecen la Constitución y la ley.
> 5. Tener iniciativa en las corporaciones públicas.
> 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley.
> 7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, salvo los colombianos, por nacimiento o por adopción, que tengan doble nacionalidad. La ley reglamentará esta excepción y determinará los casos a los cuales ha de aplicarse. (subrayado fuera de texto)

Sin embargo, esta enunciación de derechos constitucionales para el ejercicio de la ciudadanía, debe ser interpretada y complementada con otras disposiciones constitucionales también de carácter fundamental: el artículo 18 sobre el derecho a la libertad de conciencia; el artículo 20 referente a la libertad de expresión, difusión del pensamiento y opiniones, la libertad de informar, recibir información veraz e imparcial; y el artículo 37 que establece los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica.

Ahora bien, de acuerdo al artículo 93 de la Constitución Política, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación durante los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Lo que obliga política y jurídicamente a interpretar constitucionalmente los derechos y deberes consagrados en la Carta Política conforme a los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

> (…) por “Bloque de Constitucionalidad” ha de entenderse, aquel conjunto de normas contentivas de valores y principios supremos definidos por el constituyente como guía o esencia de nuestro modelo de Estado Constitucional de Derecho, los cuales bien pueden

> aparecer planteados genéricamente en la constitución y ser desarrollados en otras leyes que por ende tendrán una jerarquía igual a la de las normas constitucionales.
>
> También, puede darse el caso, de una remisión expresa de la misma constitución a aquellas normas, remisión que además, contempla el señalamiento expreso de su rango jerárquico, como ocurre con las normas contentivas de tratados internacionales que versan sobre derechos humanos (artículo 93 C.N.). (Vergara, 2000, p. 17)

En este sentido, el Congreso de la República ha expedido diversas normas para la reglamentación de los mecanismos de participación ciudadana en general, los cuales, para su interpretación y aplicación, deben tener en cuenta los antecedentes constitucionales mencionados.

Como primera expresión base del sistema democrático representativo, se regula el artículo 259 de la Constitución Política, mediante la Ley Estatutaria 131 de 1994 sobre el voto programático y la revocatoria del mandato de gobernadores y alcaldes elegidos democráticamente[52]. En esta línea teórica, mediante las Leyes Estatutarias 130 de 1994 y 1475 de 2011, se establecen los principios y reglas de funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, como instancias de mediación, las cuales dentro de sus estructuras de funcionamiento deben acoger también los principios democráticos, en especial el respeto de las minorías[53].

Ahora, como implementación de los postulados de la democracia participativa, por medio de Leyes Estatutarias 134 de 1994 y 1757 de 2015 se estipulan los mecanismos de promoción, protección e instrumentos para el ejercicio de la participación ciudadana, para así, incidir y controlar el ejercicio del poder público[54]. Entre ellos, se consagra: la iniciativa popular legislativa y normativa ante corporaciones públicas, el cabildo abierto, la revocatoria del mandato, el referendo y la consulta popular, entendiendo que estos no son de carácter taxativo y las instancias de participación pueden ser reguladas y

---

[52] Sobre estas figuras en teoría política, véase Bobbio (2005, p.54)

[53] Respecto a las funciones de estas organizaciones y su estructura democrática véase: Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 2011, apartado Consideraciones, numeral 4 y apartado consideraciones, numeral 95.

[54] Dispone el artículo de la Ley 1757 de 2015: (…) el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y a la gestión desarrollada por las autoridades públicas y por los particulares que ejerzan funciones públicas. La ciudadanía, de manera individual o por intermedio de organizaciones constituidas para tal fin, podrá desarrollar el control social a las políticas públicas y a la equitativa, eficaz, eficiente y transparente prestación de los servicios públicos de acuerdo con lo establecido en la regulación aplicable y correcta utilización de los recursos y bienes públicos.

extendidas por el legislador[55]. Finalmente, como mecanismo participativo en los procesos democráticos de control se establece la veeduría ciudadana, regalada mediante Ley Estatutaria 850 de 2003, donde se permite a ciudadanos y organizaciones civiles sin ánimo de lucro ejercer la vigilancia sobre la gestión pública y de los recursos públicos en interés general por las distintas autoridades del Estado y particulares que que tengan a su cargo la ejecución de un programa, proyecto, contrato o la prestación de un servicio público.

Estos mecanismos fueron establecidos por el constituyente y el legislador para el ejercicio de los derechos políticos de todos los ciudadanos de la república. Sin embargo, en atención a las condiciones de vulnerabilidad de determinados sectores de la población y a políticas públicas con enfoque diferencial, por las mismas condiciones de vulnerabilidad, se han establecido instancias de participación específicas para estos casos. Entre los sectores que se puede resaltar están: los pacientes del sistema general de seguridad social en salud, y para el objeto de la presente investigación, las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado en un primer momento (con la expedición de la Sentencia T-25 de 2004), y víctimas del conflicto armado en general en segundo y actual momento (regulada mediante Resolución 388 de 2013 de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Victimas –UARIV-).

1.2 Línea Jurisprudencial de la Corte Constitucional sobre el ejercicio de los derechos de ciudadanía por las víctimas del conflicto armado colombiano.

Para la identificación de la línea jurisprudencial del ejercicio de los derechos de ciudadanía por la población víctima del conflicto armado, o derecho de participación efectiva, como lo denomina la Corte Constitucional[56], se toma como punto de partida la Sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se declara el estado de cosas inconstitucional frente a las condiciones y atención a la población

[55] Véase: Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, apartado Consideraciones, numeral 5.2.1.5.
[56] Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Resuelve, tercero.

víctima de desplazamiento forzado y se continua, con el análisis de los autos de seguimiento emitidos por la Corte Constitucional sobre la materia. En apartado posterior, se analizan algunas normas y sus juicios de constitucionalidad frente al derecho de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en relación a la participación en los procesos transicionales, en el marco del Acuerdo Final de Paz del año 2016.

1.2.1 Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

La Corte Constitucional es el órgano jurisdiccional encargado de la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución Política de 1991 (Art. 241), norma rectora del ordenamiento jurídico colombiano desde la adopción del modelo constitucional de Estado (Art. 4º del a C.P.). En el ejercicio de esta función, esta corporación emite dentro del control de constitucionalidad dos tipos de providencias. En primer lugar, y en razón de un control objetivo de constitucionalidad, decisiones de exequibilidad o inexequibilidad de normas modificatorias de la Constitución, de rango legal o decretos legislativos, dispone sobre la permanencia en el ordenamiento jurídico. En segundo lugar, y en aplicación del juicio subjetivo de constitucionalidad, verifica la compatibilidad de casos concretos, situaciones fácticas, y la vulneración o no de derechos fundamentales constitucionales, dispone órdenes pertinentes para cesar en la afectación de estos. (Cascajo y otro, 1992).

Por regla general, las sentencias que se emiten en juicios de constitucionalidad objetiva tienen efectos *erga homnes* y son de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades y particulares.

Las sentencias en juicios de tutela de acuerdo al artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991 sólo surtirán efectos en el caso concreto (inter-partes). Sin embargo, la Corte Constitucional también ha establecido para este tipo de providencias, los efectos *inter pares*[57] e *inter comunis*[58], los cuales buscan hacer extensiva los efectos de la revisión de fallos de tutela por esta corporación, a casos y sujetos

[57] Este efecto se aplica para la figura constitucional de la excepción de inconstitucionalidad (Art. 4º del a C.P.). Véase. Colombia. Corte Constitucional. Auto 071 de 2001, MP: Manuel José Cepeda Espinosa

[58]. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia SU 1023 de 2001, MP: Jaime Córdoba Triviño

que no presentaron la acción de tutela, pero que comparten de forma análoga las condiciones de hecho y de derecho, en aplicación de los principios constitucionales de supremacía constitucional e igualdad.

Mediante sentencia T- 025 de 2004 Magistrado Ponente (M.P.) Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte Constitucional realiza la revisión de 108 acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, cada uno de ellos compuesto aproximadamente por un promedio de cuatro personas[59]. En esta decisión se da respuesta a las reclamaciones de protección de derechos fundamentales por medio de la satisfacción de prestaciones[60] por parte de entidades públicas encargadas de la atención a la población desplazada por el conflicto armado colombiano, ante una deficiente respuesta estatal a este fenómeno, consecuencia de falencias de la política pública de atención a esta población, donde el análisis de esta corporación devela:

> (i) La insuficiencia en la apropiación de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada. (ii) La escasa cobertura de los programas de atención a la población desplazada. (iii) La falta de coordinación en la formulación e implementación de las políticas y la dispersión de funciones y responsabilidades. (iv) **La ausencia de participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de la respuesta institucional.** (v) El excesivo énfasis en la orientación hacia soluciones de corto plazo y de carácter temporal en la atención que se presta al desplazado. (vi) La falta de preparación de funcionarios. (vii) La ausencia de planeación de las políticas y los proyectos y programas. (viii) **La inexistencia de mecanismos efectivos de seguimiento de la gestión.** (ix) **El bajo nivel de compromiso de la sociedad civil no desplazada.** (x) La falta de flexibilidad de la reacción estatal al fenómeno del desplazamiento. (xi) El bajo grado de compromiso de las entidades territoriales. Y, por último, (xii) la ausencia de políticas favorables a los grupos de desplazados en debilidad extrema. (Negrilla fuera de texto) (2004, p. 246)

La Corte Constitucional declara el estado de cosas inconstitucional[61] por el grave estado de insatisfacción de los derechos fundamentales de toda la

---

[59] (…) compuestas principalmente por mujeres cabezas de familia, personas de la tercera edad y menores, así como algunos indígenas. (…) Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. (Apartado Hechos, numeral 1.)

[60] Las cuales la Corte constitucional resume en 15 pretensiones. Véase el apartado de los hechos de la providencia analizada.

[61] Figura que también se ha aplicado en la sentencia T-153/98 mediante el cual se declara el estado de cosas inconstitucional por la condición de hacinamiento en las cárceles de Colombia y la sentencia T-760 de 2008 frente a la atención a los usuarios en el sistema de seguridad social en salud. Para el caso concreto de la población víctima de desplazamiento se analizan los siguientes

población víctima de desplazamiento forzado. En el fallo, esta corporación emite una serie de órdenes a todas las entidades encargadas de aplicar e implementar la política pública de atención a la población desplazada, para que, de forma gradual, en un plazo razonable y dentro del marco de sus competencias, realicen los correctivos encaminados a "(…) superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar (…)" (Colombia. Corte Constitucional, Sentencia T 025 -2004) esta política.

> La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7) tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. (…) Por lo tanto, la Corte Constitucional ordena al Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia que asegure la coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes y el volumen de recursos efectivamente destinados a proteger los derechos de los desplazados. **En caso de que concluya que los compromisos asumidos en la política estatal no podrán ser cumplidos, en aras de los principios de transparencia y eficacia, el Consejo debe redefinir públicamente tales compromisos, después de ofrecer oportunidades suficientes de participación a los representantes de los desplazados** (…) (Negrilla fuera de texto) (Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 2.2.)

En relación con el derecho de participación, no se formula por las víctimas de desplazamiento forzado que interponen las tutelas acumuladas una pretensión concreta de protección. Sin embargo, el análisis realizado por la Corte Constitucional, respecto a la vulneración efectiva de los derechos fundamentales de este grupo poblacional, indica que, en efecto, no existe una política o directriz

---

factores: (…) (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas; (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos; (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado; (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos. (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante; (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial. Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 7.

para la generación de espacios de participación efectiva por parte de las víctimas de desplazamiento forzado ante las entidades públicas encargadas de las etapas de formulación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas de atención a este sector:

> (v) Varias de las políticas de atención a la población desplazada no han contado con un desarrollo suficiente. En particular, esto sucede en los siguientes aspectos, según los informes presentados: **(a) No ha sido regulada la participación de la población desplazada en el diseño y la ejecución de las políticas. No se han diseñado mecanismos eficientes dirigidos a la intervención real de la población desplazada. (b) La población desplazada no cuenta con información oportuna y completa acerca de sus derechos, la oferta institucional, los procedimientos y requisitos para acceder a ella, y las instituciones responsables de su prestación**. (…) (d) Tampoco se observa un desarrollo integral y concreto de las políticas encaminadas a que la sociedad civil no desplazada adquiera conciencia de la magnitud del fenómeno, y a que el sector empresarial se involucre en programas dirigidos a su solución. (Negrilla fuera de texto) (Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 6.3.1.1.)

Para esta corporación, la participación efectiva de las víctimas del conflicto en la configuración general de la política pública para su atención, va más allá de la simple presencia en los escenarios públicos institucionales donde esta se discute, e implica para ser efectiva, que quienes participen en su condiciones de víctimas o representantes de víctimas, dispongan de la información oportuna y completa, brindándoles con ello las posibilidades de ingresar en un proceso de deliberación y debate con los distintos actores del sector institucional en las distintas etapas de formulación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas. Sin embargo, como lo enuncia la Corte Constitucional, para el presente caso, ni siquiera se encontró un marco normativo que regulara de forma adecuada la participación de la población desplazada.

Estas carencias en el desarrollo jurídico y fáctico del derecho de participación, contraria postulados constitucionales consagrados en los artículos 2, 20 y el mandato general de participación del artículo 40 de la Constitución Política; normas que deben ser interpretadas conforme a las cláusulas del derecho internacional de los derechos humanos, vinculantes para el Estado colombiano de conformidad con el artículo 93 de la C.P.

> (…) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), se derivan unos requisitos mínimos plasmados en la Observación General 1[62] adoptada por el Comité que interpreta dicho Pacto Internacional. Estos son: (i) la elaboración y actualización periódica de un diagnóstico de la situación en que son ejercidos y disfrutados tales derechos por la población; (ii) el diseño de políticas públicas encaminadas a lograr progresivamente la realización plena de tales derechos las cuales han de incluir metas específicas para medir los avances en los plazos fijados; (iii) **la divulgación periódica de los resultados alcanzados y de las medidas correctivas o complementarias con el fin de que los interesados y los actores sociales –incluidas las organizaciones no gubernamentales- participen en la evolución de las políticas públicas pertinentes y se identifiquen las fallas, dificultades o circunstancias que inhiben la plena realización de los derechos con miras a su revisión o a la elaboración de nuevas políticas públicas más apropiadas**. (Negrilla fuera de texto) (Consideraciones y fundamentos, numeral 8.3.2.)

Así, el derecho de participación de las víctimas del conflicto armado, se encuentra amparado internacionalmente, al resaltar este, la importancia de la intervención *informada* por quienes participan en el proceso de evaluación de resultados y la formulación de propuesta para optimización de los mismo, donde quienes se ven afectados por estas decisiones, son quienes mejor pueden evaluar el impacto para la satisfacción y materialización de los derechos fundamentales amparados. Sin embargo, como diagnostica la Corte Constitucional, la etapa de evaluación de resultados de la política pública de atención a la población víctima de desplazamiento forzado es deficiente[63].

Para la Corte Constitucional el derecho de participación no tiene un ámbito de protección que se circunscriba de forma exclusiva al marco general de formulación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas de atención a la población desplazada por la violencia. Antes bien, este derecho también se materializa en el momento mismo en el cual, el sujeto particular, víctima concreta de desplazamiento, se ve beneficiada para el caso, en la aplicación de esta política, donde las entidades encargadas de la ejecución, deberán tomar en consideración, y en diálogo con ella, las circunstancias particulares de la persona y factores que la rodean, para lograr una protección efectiva de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Como ejemplo, frente a la materialización de las medidas de rehabilitación dispuso:

---

[62] Adoptada durante el tercer periodo de sesiones E/1989/22 (1989).
[63] Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 6.3.1.3.

> En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de *identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.* (Subrayado fuera de texto) (Consideraciones y fundamentos, numeral 9.8.)

Como elemento a resaltar del derecho de participación, y desde una lectura de la cooperación, la Corte Constitucional resalta la importancia de la intervención de organismos no gubernamentales (ONG) y públicos de derecho internacional, apoyo que no sólo se expresa en los aportes económicos, sino que transciende a las etapas de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención a la población desplazada, siempre dentro del marco del respeto de la soberanía nacional y del derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, el elemento que aporta de forma más significativa a la materialización de los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado, y de forma concreta a los derechos de reparación y garantía de no repetición[64], se refiere al compromiso de participación de la sociedad civil en los procesos de atención a la población desplazada por la violencia[65].

Pues bien, en el juicio subjetivo de constitucionalidad, la Corte Constitucional no sólo encuentra que el derecho fundamental de participación de las víctimas de desplazamiento forzado se encuentra vulnerado por la ausencia de normatividad y materialidad ante las instituciones encargadas de formular, ejecutar y evaluar la política pública de atención a esta población. Adicionalmente, encuentra que este derecho se constituye también en un medio indispensable

---

[64] Una de sus razones es impactar en los niveles de indiferencia de la sociedad civil no victima directa del conflicto armado, ante esta problemática social.
[65] Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 6.1.4.)

para la materialización adecuada, efectiva y oportuna de los demás derechos de las víctimas de desplazamiento forzado a través de la política pública y para el caso específico, de superación del estado de cosas inconstitucional declarado:

> **Teniendo en cuenta la incidencia que pueden tener las decisiones que adopte el Consejo Nacional sobre los derechos de la población desplazada, también es vital que se permita a quienes puedan verse afectados por una decisión, tomar parte en el proceso para su adopción**.
>
> Por lo anterior, en la adopción de las decisiones relativas a la superación del estado de cosas inconstitucional, deberá ofrecerse a las organizaciones que representan a la población desplazada la oportunidad de participar de manera efectiva. Ello implica, como mínimo, conocer con anticipación la decisión proyectada, recibir la oportunidad para hacerle observaciones y que las observaciones que presenten a los proyectos de decisiones sean debidamente valoradas, de tal forma que haya una respuesta respecto de cada observación, pero sin que ello implique que se deban concertar las decisiones. (Negrillas fuera de texto) (Consideraciones y fundamentos, numeral 10.1.2.)

La preocupación de la Corte Constitucional por las condiciones de eficacia, adecuación y oportunidad en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención a la población en estado de desplazamiento, la población más vulnerable entre los vulnerables, se relaciona con la vigencia del estado social en el modelo constitucional adoptado, donde se exige de las instituciones públicas, la adquisición de compromisos ante la población, que sean eficaces en consideración al contexto socioeconómico del Estado Colombiano, ajustando su política a los recursos e infraestructura disponibles, sin generar falsas expectativas, pero con la obligación constitucional e internacional de mejorar progresivamente de forma técnica y material la política de atención, la cual en todo caso, podrá ser exigida de responder conforme a los parámetros legales y reglamentarios vigentes, no es excusa en su no cumplimiento la ausencia de recursos financieros o humanos[66].

Por las anteriores consideraciones y a pesar de no existir una petición concreta de protección al derecho de participación en las acciones de tutela presentadas por las víctimas de desplazamiento forzado y acumuladas en este fallo, pero ante la verificación de la vulneración iusfundamental, la Corte Constitucional dispone órdenes concretas para la satisfacción de este derecho:

---

[66] Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 8.2.

> Ofrecer a las organizaciones que representan a la población desplazada oportunidades para participar de manera efectiva en la adopción de las decisiones que se tomen con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional e informarles mensualmente de los avances alcanzados. Resuelve, Segundo, literal C.
>
> (…) para que promueva que los gobernadores y alcaldes a que se refiere el artículo 7º de la Ley 387 de 1997, adopten las decisiones necesarias para asegurar que exista coherencia entre las obligaciones, constitucional y legalmente definidas, de atención a la población desplazada a cargo de la respectiva entidad territorial y los recursos que debe destinar para proteger efectivamente sus derechos constitucionales. En la adopción de tales decisiones ofrecerán oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. (…) (Resuelve, tercero.)

1.2.2 Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004

Para la construcción del presenta apartado, se realizó un estudio jurisprudencial de los distintos autos de seguimientos[67] expedidos por la Corte Constitucional para la verificación del cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, específicamente sobre el tema de la participación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado en el conflicto armado colombiano. Del rastreo realizado se lograron hallar 19[68] autos que se refieren al objeto de la presente investigación, de los cuales se marcó un criterio de relevancia política -jurídica bajo tres criterios:

1. Identificación por la Corte Constitucional de las dificultades normativas y fácticas para el acceso al derecho a la participación efectiva.
2. Adopción de indicadores de goce efectivo de los derechos de las personas en estado de desplazamiento, para el objeto de la investigación, exclusivamente referentes al derecho de participación efectiva.

---

[67] Consúltese: http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php consultado el día 30 de octubre de 2018

[68] Colombia. Corte Constitucional. Auto 050 del 27 de abril de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto del 17 de junio de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto del 25 de agosto de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 177 del 29 de agosto de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 178 del 29 de agosto de 2005 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 333 del 27 de noviembre de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 109 del 4 de mayo de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto del 13 de agosto de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 218 del 24 de agosto de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 068 del 7 de marzo de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 116 del 13 de mayo de 2008 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 007 del 26 de enero de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto 008 del 26 de enero de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, Auto del 06 de junio de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Auto 225 del 26 de junio de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Auto 266 del 1º de septiembre de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Auto 383 del 10 de diciembre de 2010 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, Auto 096 del 26 de mayo de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Auto 373 del 23 de agosto de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

3. Declaratoria de la superación del estado de cosas inconstitucional, en relación con el derecho de participación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado del conflicto armado

Se identificaron 8 autos de seguimiento, que marcan línea jurisprudencial en materia del derecho de participación efectiva de las víctimas del conflicto de desplazamiento, referenciándose a continuación y realizando el análisis jurisprudencial respectivo:

1.2.2.1 Autos del 17 de junio de 2004 y 25 de agosto de 2004 M.P. Manuel José Cepeda.

En auto del 17 de junio de 2004, la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional solicita a la Red de Solidaridad Social información sobre la participación efectiva de las organizaciones de desplazados, específicamente en relación a los siguientes puntos:

1. Fecha de citación a reuniones con las organizaciones de la población desplazada.
2. Cronograma de las reuniones que se realizarán con las Organizaciones victimas de desplazamiento forzado.
3. Criterios de selección de las organizaciones invitadas a las reuniones.
4. Detalle y momento de envío de los documentos a tratar en las reuniones con las organizaciones de la población desplazada.
5. Posibilidad de presentar solicitudes y observaciones por las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado.
6. Informe de las reuniones realizadas con las organizaciones de víctimas.

En respuesta a la solicitud presentada y como consecuencia del análisis de esta por la Sala de Seguimiento, se encontraron las siguientes falencias:

1. Las reuniones del Consejo Nacional con las organizaciones de víctimas fueron citadas por la Red de Solidaridad Social el día anterior a la fecha de celebración de la reunión.
2. En las invitaciones a las organizaciones de víctimas, no se señaló por la Red de Solidaridad Social, finalidad u objeto de la reunión.

3. No había un cronograma establecido de reuniones de la Red de Solidaridad Social, del Consejo Nacional y de los Consejos Territoriales.
4. No existía un procedimiento o metodología de participación efectiva a nivel nacional, territorial o local.
5. No se daba una respuesta oportuna o clara a las peticiones y observaciones presentadas por las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado.
6. No se presenta a las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado los resultados de los compromisos institucionales asumidos con estas organizaciones en las reuniones del 3 y 7 de mayo de 2004.

Cada una de las falencias identificadas por la Sala de Seguimiento se relaciona con el proceso de comunicación entre las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado y las entidades públicas encargadas de materializar los derechos fundamentales de estas víctimas.

Se debe advertir, que la Sala de Seguimiento también ha encontrado falencias en la satisfacción de los derechos de esta población, en relación con una de las manifestaciones más tradicionales de la democracia representativa, como lo es el derecho al sufragio, cuya dificultad en el ejercicio por esta población se ha presentado ante la pérdida de los documentos de identidad[69] y abandono del lugar donde se encontraba registrada la Cédula de Ciudadanía para ejercer el derecho al voto, donde en Auto 218 del 24 de agosto de 2007, la Sala solicita a la Registraduría Nacional del Estado Civil, indicar los planes que se han adoptado o que se implementarán para la protección de los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado en el periodo electoral del año 2007 para entidades territoriales y locales (gobernaciones y alcaldías).

---

[69] Una de las consecuencias del desplazamiento forzado, es la salida repentina, prematura del lugar de residencia, donde, ante posibles afectaciones al derecho a la vida e integridad física, las personas huyen de su lugar de residencia con el mínimo de elementos, ante la urgencia, olvidando en su hogar o perdiendo durante el recorrido elementos personales, entre ellos los documentos de identificación. "(…) Entre los obstáculos que deben afrontar las personas desplazadas para ejercer su derecho al voto se cuentan, entre otros, la pérdida de los documentos de identidad como consecuencia del desplazamiento, la no inscripción de los mismos en su lugar de origen, o la extemporaneidad en el registro en los puntos de votación. Auto 218 del 24 de agosto de 2007. Apartado Considerando, numeral 2."

1.2.2.2 Autos 178 del 29 de agosto de 2005 y 333 del 27 de noviembre de 2006 M.P. Manuel José Cepeda.

En Auto 178 del 29 de agosto de 2005, la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional ordena a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD-

> Garantizar la participación oportuna y efectiva de las organizaciones de población desplazada, tanto a nivel nacional como en el ámbito territorial, en el proceso de diseño e implementación de los correctivos a los problemas detectados por las distintas entidades que participaron en el proceso de evaluación del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, así como en el seguimiento y evaluación de los programas y componentes de atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. (Apartado considerando, numeral 10.1.)

Recuerda que esta no se circunscribe sólo a las entidades del nivel nacional, abarca las diferentes etapas de formulación, implementación y evaluación de la política pública de atención a la población en estado de desplazamiento. Igualmente, en esta providencia, la Sala ordena al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (CNAIPD), adoptar los indicadores comunes a todo el SNAIPD y los específicos a cada una de las entidades integrantes, en relación con el derecho a la participación efectiva, que permita medir objetivamente los avances en la satisfacción de este derecho, retrocesos y estancamientos, obtiene datos a partir de los cuales evaluar las acciones correctivas a implementar, con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional. Como elemento a destacar de esta providencia, se encuentra la orden dirigida a mejorar la comunicación y el diálogo entre las instituciones del SNAIPD y las organizaciones de víctimas[70], incluye dentro de estas organizaciones, la Mesa Nacional de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Población Desplazada, creada mediante el Decreto Reglamentario 250 de 2005, artículos 6 (párrafo 12 y siguientes) y 8.1.

Mediante Auto 333 del 27 de noviembre de 2006, la Sala de Seguimiento trae a colación la referencia hecha por la Procuraduría General de la Nación sobre los procesos organizativos de determinados sectores de la población dentro del

[70] Véase Auto 178 del 29 de agosto de 2005. Apartado Anexo, numeral 2.4.

grupo más amplio de la población víctima de desplazamiento forzado, por ejemplo, las comunidades afrodescendientes e indígenas[71], solicitándole a las entidades que conforman el SNAIPD y de forma especial al CNAIPD, que tengan en consideración las características propias de estas, con el fin de propiciar un adecuado proceso participativo[72].

Igualmente, se refiere a las condiciones en las cuales los integrantes de la población víctima de desplazamiento forzado y las organizaciones de la población víctima de desplazamiento forzado ejercen fácticamente su derecho a una participación efectiva, y la necesidad de no limitar esta materialización a la posibilidad de estar presente y escuchar en los espacios de toma de decisión, sino que se genere un diálogo argumentativo, donde las consideraciones (fundamentadas[73]) de las víctimas sean tomadas en cuenta, aun cuando no se acepten, explicando las razones de su rechazo.

1.2.2.3 Autos 109 del 4 de mayo de 2007 M.P. Manuel José Cepeda y 116 del 13 de mayo de 2008 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En Auto 109 del 4 de mayo de 2007, la Sala de Seguimiento realiza un análisis de los Indicadores de Goce Efectivo de Derechos –GED- de las víctimas de desplazamiento forzado propuesto por los organismos de control, la Comisión de Seguimiento[74], la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados y el Gobierno Nacional, frente a cada uno de los derechos identificados

---

[71] La temática del derecho de participación de las comunidades afrodescendientes, indígenas, mujeres y niños no será trata en el presente trabajo, debido a que implicaría una extensión excesiva para el presente trabajo. Ello no se debe entender como un desconocimiento de la importancia sobre este, pero sí reconoce la necesidad de un trabajo especializado de una uno de estos grupos poblacionales.

[72] Apartado Antecedentes, numeral VI.2. Observaciones Procuraduría

[73] En tanto se basan en un conocimiento de los derechos de las víctimas, de las políticas públicas, los resultados de estas y los mecanismos de participación.

[74] La Comisión de Seguimiento a las Políticas Públicas sobre Desplazamiento Forzado en Colombia es un órgano consultivo de la Corte Constitucional en la materia , creado en el mes de agosto de 2005, integrados por diversas organizaciones de la sociedad civil, el cual tiene como mandato "(…) proporcionar apoyo tanto al proceso de seguimiento que adelanta la Corte Constitucional, como a los procesos de reivindicación de los derechos por parte de las personas en situación de desplazamiento (…)" véase sobre la misma: https://codhes.wordpress.com/comision-de-seguimiento/sobre-la-comision/ Consultado el día 23 de junio de 2018.

como vulnerados en la Sentencia T-025 de 2004, entre ellos el derecho a la participación efectiva.

Para la Corte Constitucional, estos indicadores se convierten en un elemento fundamental de medición de los niveles de satisfacción de los derechos fundamentales, que le permiten determinar a este organismo y al Gobierno Nacional el nivel de efectividad y conducencia de las políticas públicas adoptadas para la protección de estos derechos, y así comprobar de forma objetiva los niveles de superación del estado de cosas inconstitucional. Al citar el informe de ACNUR, y al acoger su criterio, la Corte concluye que en:

> (…) la valoración de los indicadores de seguimiento y evaluación de la política de atención de la población desplazada se debe revisar si éstos (i) cumplen con su propósito final: la evaluación del grado de avance en la superación del ECI y la adopción de los correctivos necesarios; (ii) miden el GED en los diferentes componentes de la política y para los diferentes sujetos de especial protección constitucional; y (iii) son aplicables, confiables y significativos, y si permiten una evaluación con criterios homogéneos para todas las entidades del Sistema. (Apartado Considerando, numeral 20.)

En aplicación de estos criterios, la Sala de Seguimiento realiza la evaluación de los indicadores presentados por el Gobierno Nacional[75],donde encuentra que estos no acogen las diferentes exigencias constitucionales elevadas en los distintos autos de seguimiento[76] frente a la materialización del derecho a la participación efectiva, y por lo mismo, debían ser rechazados.

> Los indicadores propuestos para el derecho a la participación, puesto que resultan insuficientes ya que reducen el derecho a la participación a la mera asistencia de los representantes de la población desplazada a las distintas reuniones, no evalúa la existencia de espacios para la participación, ni de las garantías para el ejercicio oportuno y efectivo del derecho a la participación; no permiten examinar las condiciones para el ejercicio de la participación; son, además, inadecuados para proveer información

[75] Véase apartado Apartado Consideraciones, numeral 26.

[76] Se reitera en este punto las características constitucionales mínimas del derecho de participan efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado ante las distintas entidades que componen el SNAIPD del nivel nacional y territorial: espacios de participación: garantías de participación y representación: condiciones mínimas de ejercicio, expresadas en la entrega de la información necesaria y suficiente a las víctimas, lenguaje comprensible y soporte logístico. Permitiendo unos mínimos materiales de comunicación efectiva entre las organizaciones de víctimas y las entidades en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política pública a través de la convocatoria oportuna, oportunidad y respuesta a preguntas y observaciones de las víctimas, entre otros elementos referenciados en los primeros autos analizados. Véase apartado 51 de los considerandos del Auto referido.

> relevante para la evaluación de la participación de las organizaciones de población desplazada en los espacios y procesos de toma de decisiones. (Apartado conclusiones y decisiones, numeral 81.1.)

Mediante Auto 116 del 13 de mayo de 2008, la Sala de Seguimiento después de un diálogo intenso entre la Comisión de Seguimiento y el Gobierno Nacional, adopta los siguientes indicadores de goce efectivo del derecho de participación.

> **Participación**
>
> **Indicador de goce efectivo:**
>
> Las Organizaciones de Población Desplazada (OPD) participan efectivamente en la (sic) decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado
>
> **Indicadores complementarios:**
>
> Las OPD cuentan con escenarios adecuados para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado
>
> Las OPD cuentan con condiciones adecuadas para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado
>
> Las OPD cuentan con garantías para participar de manera efectiva en las decisiones de política pública sobre desplazamiento forzado.
>
> Las sugerencias y observaciones de las OPDs frente a la Política Pública sobre desplazamiento forzado cuentan con una respuesta adecuada
>
> **Indicadores sectoriales asociados:**
>
> Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que funcionan adecuadamente/Escenarios de Política Pública para atención al desplazamiento forzado que deben funcionar
>
> OPD que han recibido capacitación apoyada por el Gobierno/ OPD que han solicitado capacitación al Gobierno
>
> OPD que cuentan con apoyo material básico por parte del Gobierno/ OPD que han solicitado apoyo material básico al Gobierno
>
> Proyectos de decisión de Políticas Públicas de desplazamiento forzado que han tenido un trámite adecuado/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado
>
> Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado que han sido dados a conocer a las OPD/ Proyectos de decisión de Políticas Públicas sobre desplazamiento forzado

> Observaciones y sugerencias de las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado que se responden formalmente/ Observaciones y sugerencias hechas por las OPDs sobre la política pública de desplazamiento forzado. (Apartado Resuelve, numeral tercero.)

La Sala de Seguimiento, después de que el Gobierno Nacional acoge las propuestas de la Comisión de Seguimiento, entre ellas, la necesidad de adoptar un "(…) *protocolo que defina los alcances de las obligaciones del Estado en relación con la participación efectiva de las organizaciones de población desplazada, para que éste sea el referente central para la clasificación objetiva de la información relacionada con este derecho* (…)" (Apartado conclusiones y decisiones numeral 51.), pretende con estos indicadores generar espacios de deliberación donde no se exige que las propuestas de las organizaciones civiles sean acogidas, sino que las mismas sean escuchadas y tenidas en cuenta en los distintos momentos de la política pública, se dé respuesta oportuna a los interrogantes planteados por la población desplazada y se cumpla efectivamente los acuerdos alcanzados entre estos y las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Sin embargo, en este auto la Sala de Seguimiento no adopta indicadores de participación efectiva respecto de aquellos sectores de la población protegidos de forma especial por la Constitución Política[77], en aplicación del enfoque diferencial, por su condición de los más vulnerables entre los vulnerables, en específico frente a las mujeres, población discapacitada o de la tercera edad.

1.2.2.4 Auto 096 del 26 de marzo de 2015 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Mediante Auto 096 de 2015, la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional se encuentra ante un panorama transformado normativamente.

En primer lugar, se ha expedido la Ley 1448 de 2011, ley de víctimas y restitución de tierras, que establece diversos mecanismos de participación de las víctimas del conflicto armado en Colombia (no sólo de las víctimas de desplazamiento forzado) ante las distintas entidades que conforman el Sistema

[77] Artículo 13 de la Constitución Política de Colombia.

Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas –SNARIV-. En segundo lugar, se expide el Decreto Reglamentario 4800 de 2011, compilado mediante el Decreto 1084 de 2015. Finalmente, se expide el protocolo de participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, Resolución 388 del 10 de mayo de 2013 y demás normas que la modifican, proceso de implementación que es analizado en el referido auto de seguimiento[78].

La Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional observa avances en el proceso de superación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) decretado mediante Sentencia T-025 de 2004, en específico en el componente de participación efectiva de la población víctima de desplazamiento forzado, al adoptarse mediante los espacios transitorios de participación procesos para la socialización y discusión del borrador del protocolo de participación con las organizaciones de víctimas del conflicto armado en general y de las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado y de las mesas de fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada, en particular.

Igualmente, se destaca en esta providencia la instalación de las Mesas de participación de Víctimas en los niveles local, departamental y nacional, con la puesta en marcha de sus funciones; así como el proceso de implementación y materialización del enfoque de género en relación con la participación paritaria de las mujeres víctimas del conflicto armado; el derecho a la información oportuna y eficaz, necesarios para los procesos de diálogo, deliberación y control de la política pública de atención a la población, ya no sólo víctima de desplazamiento forzado, sino víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, a pesar de los avances significativos enunciados en los informes de la UARIV, alcanzados normativa como fácticamente, la Sala de Seguimiento observa que la mayoría de las acciones enunciadas "(…) *arrojan datos cuantitativos e incompletos que no aclaran los alcances de la participación en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la política* (…)"[79], razón por la cual no declara superado el estado de cosas inconstitucional en este

[78] Apartado Antecedentes, numeral 6.
[79] Ibídem.

componente. Ordena la clarificación de estos datos en el próximo informe que se presente ante la Sala de Seguimiento, y de esta forma poder realizar un análisis desde los indicadores de goce efectivo de derechos[80].

1.2.2.5 Auto 373 del 23 de agosto de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

En este, la Sala de Seguimiento de la Corte Constitucional responde a los cuestionamientos realizados por el Gobierno Nacional sobre la legalidad y constitucionalidad de la intervención del juez de tutela en la política pública de atención a la población víctima de desplazamiento forzado y víctima del conflicto armado. Desde la óptica del Gobierno, la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 ha modificado de forma constante las órdenes y parámetros para determinar que se ha superado el estado de cosas inconstitucional, donde el Gobierno Nacional a través de sus agencias ha dado cumplimiento a cada una de las órdenes dadas por el juez. No obstante, en los autos de seguimiento posteriores, se procede a expedir nuevas directrices al ejecutivo, afectándose de esta forma el principio constitucional de separación de poderes.

En respuesta a los cuestionamientos elevados por el Gobierno Nacional, la Sala de Seguimiento reitera la jurisprudencia emitida en Auto de Seguimiento 385 del 10 de diciembre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, donde específica que para determinar la declaratoria de superación del estado de cosas inconstitucional, se debe realizar una distinción entre el “análisis de proceso” y el “análisis de resultado”. Para la Corte Constitucional, las fallas estructurales en la política pública de atención a la población en estado de desplazamiento, resumidas en la deficiente capacidad institucional y el nivel de recursos públicos destinados a cumplir con los compromisos normativos vigentes, traen como consecuencia, agravar la condición de vulnerabilidad ya generada el desplazamiento forzado al que se ven obligadas las personas víctimas de esta afectación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario,

[80] Apartado Antecedentes, numeral 9.

repercute en un proceso de re victimización generado por la vulneración de una serie de derechos[81] ante la ausencia de intervención estatal.

Para conjurar la problemática generada por las dos falencias estructurales detectadas, la Corte Constitucional emite una serie de órdenes complejas[82] que buscan la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en el año 2005, y crea una Sala de Seguimiento encargada de esta verificación. Ello en ejercicio de las competencias fijadas en el inciso 4º del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991 (Presidencia de la República) "En todo caso, 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." (Subrayado fuera de texto)

En este orden de ideas, aunque la Corte Constitucional puede dictar una serie de medidas complejas que busquen la cesación en la vulneración de los derechos fundamentales conculcados, las mismas pueden ser modificadas, si durante el proceso de verificación el juez constitucional se percata que las mismas no son adecuadas, conducentes o suficientes para lograr el resultado buscado, la protección efectiva de los derechos fundamentales[83].

Ante este planteamiento, la Sala de Seguimiento realizó un análisis de los criterios y umbrales generales que se tomaron en cuenta para la decisión sobre el estado de cosas inconstitucional en cada uno de los componentes de la política pública de atención a las víctimas de desplazamiento forzado, entre ellos, el de participación efectiva.

En relación con los criterios generales para evaluar las condiciones de superación del estado de cosas inconstitucional, la Sala de Seguimiento analiza en cada uno de los componentes de la política pública los siguientes:

---

[81] Véase el análisis jurisprudencia de la Sentencia T-025 de 2004.
[82] Véase. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.
[83] Apartado Consideraciones, numeral 1.4. Donde en relación con la competencia del juez constitucional dispone: (…) La labor del control judicial a una política pública de la cual depende el goce efectivo de un derecho fundamental, por lo tanto, "no busca suplantar las funciones y labores de las entidades estatales, pretende encauzarlas cuando han demostrado fallas o defectos graves." Por lo tanto, cuando las fallas y el desconocimiento de los derechos puedan considerarse tan solo esporádicos, en la medida en la que puedan servirse de los mecanismos habituales, constitucionales y legales de protección, no hace falta que la Corte mantenga la intervención en la materia.

1. La adopción de indicadores de goce efectivo.
2. Criterios de racionalidad.
3. Enfoque diferencial.
4. Participación población en estado de desplazamiento.
5. Contribución entidades territoriales.

Encaminados cada uno de estos a garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de la población en estado de desplazamiento.

Frente a los umbrales que se deben superar para declarar culminado el estado de cosas inconstitucional, la Sala identifica:

1. Grado de vulnerabilidad.
2. Nivel de marginalidad.
3. Discriminación.
4. Respuesta conjunta de autoridades estatales
    a. En la prevención
    b. En respuesta al hecho vulnerador de derechos fundamentales.

Cada uno de estos, en razón de la condición misma generada por el desplazamiento forzado sufrido y el nivel de desarraigo que este genera.

Igualmente, la Sala de Seguimiento enuncia los niveles de cumplimiento de estos criterios y umbrales para determinar el grado de intervención del juez constitucional en la política pública de atención a la población en estado de desplazamiento, al amparo de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional. El mayor nivel de intervención del juez se presenta ante los niveles de cumplimiento bajo, y la intervención será menor o nula cuando los niveles de cumplimiento son medios o altos.

En relación con el derecho de participación efectiva, la Sala de Seguimiento realizó el análisis de los siguientes indicadores de goce efectivo de este derecho, los cuales se habían adoptado y enunciado en Auto 116 de 2008:

1. Escenarios adecuados para la participación.
    a. Escenarios de representación de la población víctima de desplazamiento forzado.

b. Escenarios focalizados de participación de la población víctima de desplazamiento forzado.

2. Condiciones apropiadas para un verdadero ejercicio deliberativo.

3. Garantías que aseguren la continuidad de este proceso y lo robustezcan de forma progresiva.

4. Incidencia de la participación.

En el proceso de verificación de los índices y umbrales, la Sala de Seguimiento encontró las siguientes dificultades persistentes en la ejecución de la política pública de participación efectiva de las víctimas de desplazamiento forzado y del conflicto armado en general:

> (…) persistencia de algunas fallas sobre las cuales es necesario adoptar correctivos para seguir avanzando en la materia, (…) Principalmente, hacen referencia al: (a) tratamiento desigual entre los delegados de la Mesa Nacional, quienes contaron con las mayores condiciones de asequibilidad, respecto de las Mesas Departamentales y Municipales, de aquellas víctimas no organizadas y de las residentes en el exterior, estas últimas con grandes rezagos; (b) la ausencia de mecanismos de comunicación que faciliten la articulación entre los distintos niveles de las Mesas; y (c) los escasos avances de la participación atendiendo a los enfoques diferenciales.
>
> (…) la Unidad para las Víctimas reconoció la falta de preparación de varias entidades del orden nacional y territorial para la construcción participativa de la política, en parte, por las dificultades de articulación institucional con los gobiernos locales y la práctica de algunos representantes que, a su parecer, se dedican a tramitar los derechos en beneficio personal, obstaculizando así el ejercicio de las mesas. Apartado Consideraciones, numeral 2.3.4.

Devela de esta forma, que los mayores esfuerzos para la materialización del derecho de participación efectiva se centran en las entidades nacionales del nivel central, en su comunicación directa con la Mesa Nacional de Víctimas. Sin embargo, ese esfuerzo institucional y grado de participación en las instancias de interlocución decrecen a medida que se desciende en los niveles territoriales, es decir, en los niveles departamental, distrital y municipal. Observa la Sala de Seguimiento las siguientes dificultades en estos espacios:

> (…) en ellos se identificó: (a) la ausencia de convocatorias a los delegados de las víctimas desde los Comités Territoriales de Justicia Transicional; (b) el conocimiento parcial que tienen de los programas diseñados e implementados, y el desconocimiento de los derechos constitucionales tutelados; (c) problemas de lenguaje con la institucionalidad que impiden la compresión, interpelación y participación las personas desplazadas; (d) la

> fragmentación de las organizaciones, entre otras razones, por las postulaciones sin la debida idoneidad y la falta de reglas claras acerca de la responsabilidad de los representantes y la comunicación de sus gestiones; (e) los exiguos procedimientos que privilegian los consensos y los mecanismos alternativos de solución de conflictos; y (f) las dinámicas al interior de las mesas que paulatinamente debilitan la base organizativa y fracturan los procesos por la desvinculación de sus integrantes. (…) (Apartado Consideraciones, numeral 2.3.4.)

Igualmente, la Sala encontró que se presentaban problemas de confianza entre las organizaciones de personas víctimas del conflicto armado, organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y las entidades que componen el SNARIV, hecho que se presenta desde el proceso de implementación de los espacios transitorios de participación e incluso desde las Mesas de Fortalecimiento a las Organizaciones de la Población Desplazada. Así mismo, la UARIV reconoció el incumplimiento en el acompañamiento y apoyo que esta entidad debía prestar al funcionamiento de las mesas de participación del nivel departamental y municipal[84].

Esta situación derivó en dificultades en las condiciones técnicas, de acceso a recursos, de funcionamiento y celebración de reuniones de las mesas municipales y departamentales de víctimas. Panorama que se veía agravado en algunas ocasiones por el desinterés de las entidades territoriales en colocar en funcionamiento los espacios de participación ya establecidos en el ordenamiento jurídico, por las condiciones de orden público en el territorio y por el no cumplimiento de las personerías municipales o personerías departamentales de su rol como entidades encargadas de realizar la inscripción de las organizaciones de víctimas o representantes de víctimas y de su función de secretaría técnica de las mismas.

En relación con la incidencia de los escenarios de participación de las víctimas del conflicto armado, de las observaciones y propuestas presentadas por esta población, así como de los acuerdos llegados entre organizaciones, representantes de víctimas y entidades pertenecientes al SNARIV, la Sala de Seguimiento encontró que las víctimas tienen una percepción de que esta es baja, que en realidad no se impacta en el proceso de formulación, implementación y

[84] Apartado consideraciones, numeral 2.3.4.

evolución de la política de atención y reparación. Pues bien, esta ausencia de mecanismos de respuesta ágil y oportuna por parte de las distintas entidades, constituye un componente técnico y metodológico que dificulta no solo dejar constancia de la *praxis* de este proceso, también impide medir los niveles de satisfacción alcanzados en el grado de incidencia de estos espacios de participación.

Ahora bien, observa la Sala de Seguimiento que no toda la responsabilidad recae sobre el Gobierno Nacional y las entidades Territoriales. También corresponde a las víctimas, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas apropiarse de estos espacios y defenderlos, no solo frente a la institucionalidad, sino también respecto de aquellos a quienes en un momento determinado ejercen su vocería, por ejemplo, para que la discusión y deliberación permanezca dentro del ámbito del interés general. Ejemplifica la Sala el inadecuado uso de los espacios de participación por algunos líderes y representantes de víctimas para la gestión de intereses de carácter individual, en la reclamación y gestión de las indemnizaciones administrativas[85]:

Sin embargo, a pesar de las dificultades encontradas en la implementación de la política pública para garantizar la participación efectiva de las víctimas en la formulación, implementación y evaluación, la Sala de Seguimiento considera que se prestan las condiciones para declarar superado el estado de cosas inconstitucional en relación con este componente, en tanto la Ley 1448 de 2011 ha brindado múltiples espacios de participación y representación, y mediante la Resolución 388 de 2013, modificada por la Resolución 828 de 2014 se institucionalizan los espacios para el ejercicio del derecho de participación por las víctimas, organizaciones de víctimas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas[86].

Para la Sala de Seguimiento, al alcanzar la población en estado de desplazamiento, y con ellos también la población víctima del conflicto armado (he

[85] Apartado Consideraciones, numeral 2.3.4
[86] Ibídem.

aquí un gran beneficio de la unificación de esta política de participación) niveles similares de participación al resto de la población nacional, conlleva a la reducción de los niveles de marginalidad y discriminación. Igualmente, al garantizarse la intervención diferenciada, se asegura espacios y condiciones de participación particulares para las víctimas del conflicto armado, y en especial para las víctimas de desplazamiento forzado, se logra con reducir los niveles de vulnerabilidad y, al contrario, se le brinda espacios adecuados e idóneos para un ejercicio de todos los derechos de ciudadanía.

Resulta igualmente relevante para declarar superado el estado de cosas inconstitucional en este componente, los esfuerzos progresivos y continuos del Gobierno Nacional para la democratización de los espacios, condiciones, garantías y niveles de incidencia de los escenarios de participación ciudadana de las víctimas del conflicto armado, progresividad y continuidad que de alguna manera se garantiza con las herramientas jurídicas actualmente vigentes y con la manifestación de voluntad expresada por el Gobierno Nacional y sus entidades del nivel descentralizado.

Ahora bien, aunque se da el reconocimiento del mejoramiento de las condiciones jurídicas y materiales para el ejercicio del derecho de participación efectiva por las víctimas del conflicto armado, la Sala de Seguimiento deja en cabeza de los organismos de control competentes (Procuraduría General de la Nación, Contraloría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo) la responsabilidad por velar por la solución en el proceso de formulación, implementación y evolución de esta política pública, de cada una de las falencias previamente caracterizadas, se continúe con solución continua en el grado de satisfacción de este derecho, para ampliar y mejorar los niveles de participación tanto de las víctimas como de las entidades públicas, especialmente en los niveles departamental y municipal, para incrementar los niveles de incidencia de estos espacios, especialmente frente a las entidades que componen el SNARIV. Han sido estas las que mayor resistencia han puesto frente a la posibilidad de establecer un diálogo efectivo con las víctimas de desplazamiento forzado y

víctimas del conflicto armado, conducta institucional que se agudiza en los niveles departamental y municipal[87].

1.3 Regulación legal del ejercicio de los derechos de ciudadanía de las víctimas del conflicto armado colombiano. Leyes 387 y 1448 de 2011[88].

Los antecedentes normativos de las disposiciones de la Ley 1448 de 2011 en materia de participación de las víctimas del conflicto armado en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas para su atención, se encuentra en las leyes 387 y 418, ambas del año 1997[89].

La Ley 418 de 1997 se encargó de regular el marco general de atención a la población víctima del conflicto armado colombiano, estableció además unos parámetros para los procesos de negociación y reincorporación de grupos armados al margen de la ley. Los artículos 4º, 5º, y 10º establecen los principios y abre un espacio de participación a las víctimas del conflicto armado.

El artículo 4º insiste en los medios institucionales de participación ciudadana para la resolución de conflictos, al indicar que las autoridades velarán porque los particulares resuelvan sus diferencias de manera democrática y pacífica, por medio de la participación en los procesos de toma de decisiones que los afectan y con respuestas oportunas a las peticiones que presenten ante las autoridades públicas. El artículo 5º reitera la responsabilidad de las autoridades en la protección de los derechos de asociación y expresión de los movimientos, grupos sociales y partidos y políticos por medio del ejercicio de la protesta popular[90]. Finalmente, el artículo 10º posibilita participación de sectores de la sociedad civil en el desarrollo de los procesos de paz que adelante el Gobierno Nacional con grupos armados al margen de ley. Aunque regula unos principios

---

[87] Ibídem.

[88] Sobre estas disposiciones no se ha presentado un pronunciamiento de constitucionalidad por la Corte Constitucional.

[89] Antecedentes legislativos como la Ley 104 de 1993, consagran la participación de diversos sectores de la sociedad civil en los procesos de paz, véase inciso 2º del artículo 15, donde se deja a discreción del Presidente de la República la participación de estos sectores.

[90] En relación con el artículo 4º de la misma ley, se insiste que la misma debe ser de carácter pacífico y en el marco del respeto de los derechos de los demás integrantes de la sociedad civil.

generales sobre participación democrática, no establecen medidas específicas de participación de las víctimas del conflicto armado.

La Ley 387 de 1997[91], establece el marco general para la prevención, atención, consolidación y estabilización socioeconómica de las personas víctimas de desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado colombiano. Es una ley que se dirige a un grupo específico de las víctimas del conflicto armado, y en esta medida, sus disposiciones sólo son aplicables a ellas.

En desarrollo del derecho de participación de las víctimas de desplazamiento forzado en el marco del conflicto armado, se obtiene avances respecto de sus antecedentes legislativos y la ley 418 de 1997. Sin embargo, no se fija la presencia de representantes de estas víctimas en los órganos colegiados de decisión administrativa, en concordancia con los parámetros establecidos en la Constitución Política de 1991. Su marco regulatorio se encuentra en los artículos 3º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 12 13, 19 # 12, 29 inciso 2º, 30, 31 y 33 de la Ley 387 de 1997.

El artículo 3º, establece los principios rectores para la formulación y adopción de la política pública por parte del Estado colombino para la "(…) prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia". No se incluye el principio democrático. El artículo 5º se refiere a los integrantes del Sistema Nacional de Atención Integrada la Población Desplazada por la Violencia, entre los que enuncia entidades privadas y comunitarias que participan en la atención a la población en estado de desplazamiento. A reglón seguido, el artículo 6º se refiere a la constitución del Consejo Nacional para la Atención Integral a la

[91] Esta fue reglamentada mediante el Decreto 173 de 1998 derogado por el Decreto 250 de 2005, mediante los cuales se adoptó el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. En el primer Decreto se referencia la participación de la comunidad como uno de los componentes del plan. Sin embargo, no se especifica las instancias y/o metodologías concretas de participación.
En el segundo de los decretos se mantienen estas falencias, estableciendo de forma generalizada la promoción y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias de la población desplazada, y se enuncia como organismo especifico de participación la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de la Población Desplazada, este tiene un carácter centralizado y no se especifica las herramientas con las que contara para el cumplimiento de su función de seguimiento y evaluación de la política publica de atención y reparación integral a la población en estado de desplazamiento (véase apartado 6 –Puesta en Marcha del Plan).

Población Desplazada, donde no se enuncian representantes de la sociedad civil en general o de las víctimas de desplazamiento forzado en particular, a pesar de tener como función "(…) formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, tienen a su cargo".

Los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada, "(…) encargados de prestar apoyo y brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia (…)" se encuentran regulados en los artículos 7º y 8º. Por el impacto local de las acciones que puede emprender este tipo de comités[92], resulta relevante destacar dentro de sus miembros los tres representantes de la sociedad civil (Un representante de la Cruz Roja Colombiana, un representante de la Defensa Civil y un representante de las iglesias) y los dos representantes de las personas en estado de desplazamiento.

El Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en los términos del artículo 9º es diseñado por el Gobierno Nacional, con el concurso de las entidades públicas, privadas y comunitarias que conforman el SNAIPD. Como criterio para su formulación e implementación, se establece que atenderá las características y condiciones especiales de las zonas de expulsión y recepción.

El numeral 12 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 establece en cabeza de la Defensoría del Pueblo, la divulgación y promoción de las normas del Derecho Internacional Humanitario, con la participación de las Entidades Gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, las *Organizaciones No Gubernamentales* y las *Organizaciones de Desplazados*.

Finalmente, los artículos 29 inciso 2º, 30 y 31 de la Ley 387 de 1997. El primero de ellos, prevé la participación de la iglesia y de las organizaciones no

---

[92] Entre estas acciones se puede destacar: orientación jurídica e institucional de atención, proposición de mecanismos alternativos de solución de conflictos para la prevención de los desplazamientos forzados, evaluación de necesidades insatisfechas y proposición de adopción de medidas asistenciales, declaratorias de inminencias o desplazamientos efectivos y la declaración de protección de bienes inmuebles en zonas afectadas por desplazamientos forzados.

gubernamentales que realicen trabajos en la zona, en tanto actores de la sociedad civil, en los procesos de evaluación para la implementación de esquemas de seguridad para víctimas de desplazamiento forzado. El artículo 30, establece que el Gobierno Nacional deberá brindar garantías a las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado y organizaciones no gubernamentales que trabajen por los derechos humanos y de los desplazados internos. El artículo 31 estipula un control político ante el Congreso de la República, del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, ejecutado por el Gobierno Nacional. Las dos últimas cláusulas resultan representativas del sistema democrático, en tanto con la primera de ellas se reafirmar el derecho de libre asociación; y con la última, se reitera la adopción del modelo de democracia representativa y el rol de control político que corresponde al Congreso de las actividades del Gobierno Nacional.

La Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, integra el marco normativo para la adopción de medidas provisionales de atención humanitaria (ayudas humanitarias de emergencia y transición), y de justicia transicional de carácter jurisdiccional, administrativo y social en favor de las víctimas del conflicto armado.

En desarrollo del principio constitucional democrático, entre los principios orientadores en la interpretación y aplicación de esta ley, se estipulan los principios legales de participación conjunta (artículos 14, 29 y 33), que implica la intervención activa de las víctimas y responsabiliza a todos los sectores de la sociedad civil en la implementación de las medidas de atención, asistencia, reparación y apoyo a las autoridades. El de publicidad (artículo 30), donde corresponde al Estado adoptar los medios de publicidad eficaces para informar y orientar a las víctimas “(…) acerca de los derechos, medidas y recursos con los que cuenta, al igual que los medios, rutas judiciales y administrativas a través de las cuales podrán acceder para el ejercicio de sus derechos.”

Frente a las instituciones creadas para formular, ejecutar y evaluar la política pública de atención a las víctimas del conflicto armado, en relación con la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y

Abandonadas Forzosamente –UAEGRTD-, se establece que en el Consejo Directivo habrá dos representantes de la mesa nacional de participación de víctimas[93]. En relación con la UARIV, el artículo 167 estipula que esta tendrá un director de libre nombramiento y remoción, se deja la configuración de su estructura interna y planta de personal a disposición del Gobierno Nacional[94].

El SNARIV, el cual se refiere al grupo de instituciones públicas y privada que participan en la formulación, implementación y ejecución de la política integral de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado, en los numerales 31 y 32 del artículo 160 enuncia como integrantes de este a las organizaciones privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación (actores de la sociedad civil) y la mesa de participación de victimas del nivel nacional. En el nivel regional, tendrán su representación conforme al nivel territorial.

La máxima instancia de decisión del SNARIV es el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, corresponde a esta entidad dentro de sus funciones el diseño y adopción de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integra, entre ellas, el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral. Su rol es central en el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011. Aunque el artículo 164 no enuncia dentro de sus integrantes a representantes de la sociedad civil y víctimas del conflicto armado, el parágrafo 3º del artículo 193 indica que la Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional elegirá los representantes ante el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas de acuerdo al artículo 164.

En el nivel regional, el artículo 173 establece los Comités Territoriales de Justicia Transicional, los cuales tienen como función principal "(…) elaborar planes de acción en el marco de los planes de desarrollo a fin de lograr la atención,

---

[93] Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 de 2011, artículo 107.

[94] Establecida mediante el Decreto 4802 de 2011 del Departamento Administrativo de la Función Pública. En el numeral 5º del artículo 3º, entre las funciones de la UARIV dispone: Implementar los mecanismos y estrategias para la efectiva participación de las víctimas. con enfoque diferencial, en el diseño de los planes, programas y proyectos de atención, asistencia y reparación.

asistencia y reparación integral a las víctimas (…)[95]. Entre sus integrantes están dos representantes de las mesas de participación de víctimas de acuerdo al nivel territorial[96].

El título VIII, artículos 192 a 194 regula el derecho de participación de las víctimas del conflicto armado, estipula como "(…) deber del Estado garantizar la participación efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y sentimiento al cumplimiento de la ley, los planes, proyectos y programas que se creen con ocasión de la misma. (…)", orden específica de materializar el postulado democrático consagrado en el inciso primero del artículo 2º de la C.P., donde se puntualiza como fin esencial del Estado "(…) facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. (…)". Así continúa el artículo 192:

> Garantizar la disposición de los medios e instrumentos necesarios para la elección de sus representantes en las instancias de decisión y seguimiento previstas en esta ley, el acceso a la información, el diseño de espacios de participación adecuados para la efectiva participación de las víctimas en los niveles nacional, departamental y municipal.
>
> Llevar a cabo ejercicios de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de los planes, proyectos y programas que se diseñen y ejecuten en el marco de esta ley y en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 209 de la Constitución Política. Estos ejercicios deberán contar con la participación de las organizaciones de víctimas.

Específicamente, como forma de participación en las distintas etapas de formulación, diseño, ejecución y evaluación de la política pública, se establecen las Mesas de Participación de Víctimas. Artículo 193 Ley 1448 de 2011:

> Se garantizará la participación oportuna y efectiva de las víctimas de las que trata la presente ley, en los espacios de diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política a nivel nacional, departamental, municipal y distrital. Para tal fin, se deberán conformar las Mesas de Participación de Víctimas, propiciando la participación efectiva

---

[95] Otras funciones de este comité son: (…), coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en el nivel departamental, distrital y municipal, articular la oferta institucional para garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, así como la materialización de las garantías de no repetición, coordinar las actividades en materia de inclusión social e inversión social para la población vulnerable y adoptar las medidas conducentes a materializar la política, planes, programas y estrategias en materia de desarme, desmovilización y reintegración. (artículo 173)

[96] De acuerdo con el inciso tercero del artículo 4º del Decreto 790 de 2012 las funciones "(…) asignadas a los Comités Territoriales, serán asumidas por los Comités de Justicia Transicional previstos en el artículo 173 de la Ley 1448 de 2011. (…)"

de mujeres, niños, niñas y adolescentes, adultos mayores víctimas, a fin de reflejar sus agendas.

Como componente a resaltar, se encuentra el diálogo entre las Mesas de Participación de Víctimas y las entidades públicas encargadas de la toma de decisiones sobre política pública para la atención y reparación de las víctimas del conflicto, donde estas últimas deberán remitir a las mesas territoriales correspondientes los proyectos de decisión elaborados sobre la materia, para permitir a estas organizaciones civiles el estudio y plantear observaciones a las propuestas realizadas, y en el evento de ser rechazadas la administración pública deberá motivar su decisión conforme a los incisos 2º y 3º del artículo 194 de la Ley 1448 de 2011.

1.4 Reglamentación al ejercicio de los derechos de ciudadanía de las víctimas del conflicto armado colombiano. Decreto 4800 de 2011.[97]

Mediante Decreto 4800 de 2011 (Presidencia de la Republica), se reglamenta la Ley 1448 de 2011 en relación con las medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado en Colombia y el conjunto de entidades encargadas para tal fin, exceptuándose de esta reglamentación la restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente, la cual ha sido regulada mediante el Decreto 4829 de 2011, entre otros.

Aunque este Decreto regula los espacios de participación establecidos en la Ley 1448 de 2011 ante las instituciones encargadas del diseño, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación, esta investigación se circunscribe al apartado de participación de las víctimas, artículos 261 a 288, el cual de forma concreta se refiere al contenido de este derecho y los mecanismos especiales que dispone para encausar la ruta de participación de las víctimas del conflicto armado en Colombia en estas instituciones.

[97] El Decreto Reglamentario 4800 de 2011 fue compilado mediante el Decreto 1084 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del sector inclusión social y reconciliación”. Específicamente del artículo 2.1.1.1 al artículo 2.2.10.8. El titulo sobre participación de víctimas se encuentra compilado entre los artículos 2.2.9.1.1. al artículo 2.2.9.3.5.

El artículo 261 define el derecho de participación como aquel que tienen "(…) las víctimas del conflicto armado a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y coadyuvar de manera voluntaria en el diseño de los instrumentos de implementación, seguimiento y evaluación de las disposiciones previstas en la Ley 1448 de 2011 (…)". Establece en cabeza de cada una de las entidades que conforman el SNARIV, el deber de garantizar este derecho y de forma específica a los municipios y gobernaciones para que se dispongan los recursos técnicos, logísticos y presupuestales necesarios para la creación y sostenimiento de las Mesas de Participación de las Víctimas en los correspondientes niveles territoriales[98].

El artículo 263 estipula como espacio de participación de las víctimas el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas y los Subcomités Técnicos, condición que no había quedado definida en la Ley 1448 de 2011, especifica en este artículo que las distintas entidades que componen el SNARIV podrán generar los espacios de interlocución que consideren necesarios con el fin de lograr la participación efectiva de las víctimas.

1.4.1 Mesas de participación

Las Mesas de Participación, reglamentadas en los artículos 264 y siguientes del Decreto 4800 de 2011, son espacios que las víctimas encuentran para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento de la política pública para la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado. Están conformadas por las organizaciones de víctimas[99] y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas[100] que se inscriben ante la Personería

---

[98] Presidencia de la Republica. Decreto 4800 de 2011, Artículo 262.

[99] De acuerdo al artículo 265 del Decreto 2011, las organizaciones de víctimas se conforman por grupos de personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños en los términos del artículo 3º de la ley 1448 de 2011, existiendo y obteniendo su reconocimiento como organización por el solo hecho de su constitución.

[100] Establece el artículo 266 del Decreto 4800 de 2011, que las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas son aquellas organizaciones civiles organizadas en Colombia, que cumplen con las disposiciones legales para su constitución y que tienen como objeto social sea la defensa, el reconocimiento, la promoción y protección de los derechos humanos de las personas que individual o colectivamente hayan sufrido daños en los términos del artículo 3º de la ley 1448 de 2011

o Defensoría del Pueblo[101], integrándose mesas en el nivel municipal o distrital, departamental y nacional.

El nivel de comunicación entre las distintas mesas territoriales se garantiza primero, por medio de la elección de representantes, donde los integrantes de las mesas del nivel municipal y distrital eligen entre quienes las conforma a los integrantes de la mesa departamental y estos entre quienes la conforman eligen a los integrantes de la mesa del nivel nacional. Segundo mediante la obligación legal para la mesa del nivel superior de informar las decisiones que se toman a la mesa del nivel inferior de carácter territorial (Véase inciso 4º del artículo 264 del Decreto 4800 de 2013).

Entre las funciones de las Mesas de Participación se encuentran las siguientes: constituirse como espacios garantes de la participación oportuna y efectiva de las víctimas, participar en la rendición de cuentas de las entidades, ejercer veeduría ciudadana en el proceso de formulación, implementación, ejecución y evaluación de la política pública en materia de atención y reparación a la población víctima de la violencia, articulándose con los demás espacios de participación para garantizar el conocimiento e injerencia en esta. Además de las anteriores, como tarea especial asignada a las Mesas de Participación y en aplicación del enfoque diferencial, estas deben velar por la participación efectiva y derechos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y víctimas con discapacidad[102].

Como función particular, a la Mesa Nacional de Participación le corresponde elegir entre los candidatos que postulen las mesas departamentales, los representantes de las víctimas y sus suplentes ante el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, del Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas, de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo y en el Consejo Directivo del Centro de Memoria

---

[101] Los periodos de inscripción y actualización de la información se abren cada año en el mes de enero, por el término de 90 días calendario, como condición para ingresar o permanecer en las Mesas de Victimas del nivel territorial correspondiente.

[102] Sobre las demás funciones asignadas a las Mesas de Participación véase: Presidencia de la Republica. Decreto 4800 de 2011, el artículo 279.

Histórica. Las demás mesas eligen los representantes y suplentes ante los Comités de Justicia Transicional del nivel Territorial correspondiente.

De acuerdo con el Decreto 4800 de 2011, en sus artículos 285 y 286, la UARIV con la concurrencia de las entidades territoriales del nivel departamental y municipal, tendrá la responsabilidad de expedir un Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas, con los siguientes criterios para su construcción:

1. identificación de los instrumentos, estrategias y mecanismos que garanticen:
    a. Las condiciones de tiempo, modo y lugar para un ejercicio efectivo, plural y amplio del derecho de participación.
    b. La implementación de las dinámicas sociales y culturales particulares de participación de las víctimas del conflicto armado.
    c. La participación efectiva de los grupos víctimas, de acuerdo a sectores sociales y hechos victimizantes.
    d. La rendición de cuentas y el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades oficiales y demás actores inmersos en la participación.
2. El régimen de elección, funciones y responsabilidades de los representantes y voceros de víctimas.
3. La aplicación del enfoque diferencial y la perspectiva de género en el régimen de elección y representación.
4. Identificación de los instrumentos e indicadores para la evaluación de la política de participación efectiva de las víctimas.
5. Reglas para el logro de consensos, la promoción y uso de los mecanismos de resolución de conflictos.
6. Los mecanismos y lineamientos para el fortalecimiento de las organizaciones de víctimas y sus integrantes, de tal forma que estos “(…) se dirijan a la construcción de capacidades entre la población víctima que les permita formular de forma autónoma sus propuestas, interactuar de forma calificada con las autoridades públicas para transmitir sus agendas y

configurar e implementar sus propias estrategias de participación e incidencia”[103].

7. El régimen de incentivos para las víctimas que integren los espacios de participación.
8. Los mecanismos para la recolección de observaciones y recomendaciones de grupos y víctimas con dificultades para actuar en los espacios de participación.
9. El establecimiento de mecanismos para que los integrantes de las Mesas de participación informen a la UARIV sobre las irregularidades denunciadas y así se adopten los correctivos correspondientes.

Destacándose en primer lugar, la voluntad de configurar espacios efectivos y plurales de participación de las víctimas del conflicto, que generen una real injerencia de esta población en las distintas etapas del proceso de desarrollo de la política pública para su atención. En segundo lugar, la identificación de las características de la democracia representativa adoptadas frente a los representantes y voceros de las víctimas, así como sus responsabilidades. En tercer lugar, la búsqueda de fortalecimiento de las organizaciones de víctimas, como medio para generar en este sector un mayor nivel de autonomía, libertar y auto responsabilidad para la propuesta de fórmulas y metodologías para la materialización de sus derechos. Por último, la reiteración permanente, en la identificación de sujetos en especial condición de vulnerabilidad, dentro de un grupo ya vulnerable como lo son las personas víctimas del conflicto, busca que sus voces e intereses también sean escuchados e incluidos dentro de la agenda de la política pública para su atención.

Los requisitos de las organizaciones para pertenecer a las Mesas de Participación se consagran en los artículos 270, 271 y 272 del Decreto 4800 de 2011. Frente a las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, se

[103] Presidencia de la Republica. Decreto 4800 de 2011, artículo 286, numeral 10º.

establece que en cada una de las mesas territoriales se reconocerá una sola vocería por todas las organizaciones integrantes[104].

Los parágrafos de los artículos 274 y 275 de este decreto, establece que en municipios o distritos que tengan una población mayor de un millón de habitantes y en departamentos que tengan más de 60 municipios, se podrán conformar a instancia de los entes territoriales, espacios de participación locales y subregionales respectivamente.

1.4.2 Participación de víctimas no organizadas

De acuerdo con el parágrafo del artículo 264 del Decreto 4800 de 2011, las víctimas que no se encuentren organizadas podrán ejercer su derecho de participación "(…) haciendo conocer sus observaciones, propuestas y opiniones a través de intervenciones o escritos dirigidos a las mesas de participación o de forma directa a las entidades públicas encargadas de implementar la Ley 1448 de 2011. (…)".

Igualmente, se establece en cabeza de las entidades públicas, determinar los medios de comunicación efectivos para que todas las víctimas puedan conocer sus decisiones, tomando en consideración, el especial estado de vulnerabilidad socio económica en que se encuentra este grupo de la población.

1.4.3 Resolución 388 de 2013.

De acuerdo a los parámetros establecidos en los artículos 285 y 286 del Decreto 4800 de 2011, la UARIV construyó el Protocolo de Participación Efectiva de las víctimas, con la concurrencia de las entidades territoriales del nivel departamental y municipal, la participación de las organizaciones de víctimas del conflicto armado y de las antiguas mesas de Fortalecimiento de las Organizaciones de la Población Desplazada, por medio de los Espacios Transitorios de Participación[105].

---

[104] Como requisito a resaltar frente a estas organizaciones, esta normativa exige acreditar el desarrollo del objeto social en el ámbito territorial de la mesa para la cual solicita la inscripción y registro.

[105] Las dificultades prácticas en el proceso participativo de formulación del Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas puede verse en el Auto de Seguimiento 096 del 26 de mayo de 2015 y Auto de Seguimiento 373 del 23 de agosto de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva de la

Los objetivos del Protocolo de Participación Efectiva son; garantizar "(…) la participación efectiva de las víctimas en la planeación, ejecución y control de las políticas públicas, dentro del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (…)" y la "(…) intervención real y efectiva en los espacios de participación ciudadana local, regional y nacional."[106] Igualmente, este Protocolo tiene por objeto "(…) Facilitar la participación de las víctimas haciéndola más ágil y expedita, y fortalecer su incidencia efectiva a través de mecanismos de participación ciudadana exclusivos para las víctimas"[107], garantía de la incidencia efectiva de los espacios y procesos de participación, para que no sean simplemente nominales y se constituyan en estrategias de legitimación de decisiones previamente tomadas por las instituciones públicas.

En el conjunto de principios que establece el Protocolo en su artículo 5º, cuatro de ellos resaltan el carácter democrático, participativo, plural y la primacía del interés general, como característicos de un Estado Social y Democrático de Derecho:

> e) **Concertación**. La participación de las víctimas debe propiciar la concertación con las autoridades públicas y entes privados, con el fin de construir conjuntamente soluciones a los problemas que son objeto del desarrollo de la implementación de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios, la jurisprudencia constitucional, y demás normatividad complementaria.
>
> f) **Primacía del interés general**. Las víctimas y sus organizaciones, cuando ejerzan su derecho a participar, así como las autoridades públicas en su tarea de facilitar dicho ejercicio, deberán encaminar su esfuerzo a conciliar el legítimo interés particular con el interés colectivo, dando primacía a este último, sin que ello vaya en detrimento de las minorías de cualquier índole.
>
> g) **Promoción de la participación de las víctimas**. Las entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV), al tenor de las disposiciones contenidas en el presente Protocolo, tienen la obligación de promover y garantizar la participación de las víctimas en el territorio de su jurisdicción, para lo cual deberán promover y facilitar el uso de las instancias, espacios y mecanismos de participación

---

Corte Constitucional, donde se identifican problemas en el proceso de convocatoria y publicidad del Proceso, posible ausencia de legitimidad de los representantes de víctimas y bajo nivel de injerencias de las organizaciones de víctimas en el resultado final de protocolo. También se puede ver: Lemaitre (2013) y Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013).

[106] Véase artículo 1º de la Resolución 0388 de 2013 de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

[107] Ibíd. artículo 2º numeral 3º.

h) **Enfoque diferencial**. Este principio reconoce que existen distintas poblaciones de víctimas con particulares características en razón de su edad, género, condición étnica, orientación sexual y situación de discapacidad por lo que se ofrecen especiales garantías por parte del Estado, en el ejercicio de su derecho a la participación efectiva.

Este Protocolo fortalece los procesos participativos de las víctimas, grupos de víctimas y sus organizaciones, marcadas por una pluralidad en sus integrantes, mediante mecanismos de concertación entre estas mismas organizaciones, entre estas y las entidades, para un proceso de construcción del interés general de la comunidad destinataria, resaltándose la responsabilidad que tienen las entidades en los distintos niveles territoriales y aquellas que componen el SNARIV en generar espacios de interlocución con las víctimas para la formación, ejecución y evolución de la política pública en relación con sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias. Este protocolo reglamenta:

1. Las funciones, estructura e integrantes de las Mesas de Participación Efectiva de las Victimas en los niveles municipal, distrital, departamental y nacional; los mecanismos de participación de las victimas individuales o no organizadas.
2. Las estrategias de participación de las víctimas en frontera y en el exterior, ordena la creación de un grupo temático en las Mesas de Participación Efectiva de las Victimas en los municipios y departamentos de frontera.
3. Los apoyos e incentivos para la participación efectiva de las víctimas en las Mesas de Participación de los distintos niveles y ante las entidades que componen Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Victimas.
4. La obligación para la UARIV de concertar y expedir Protocolos de Participación específicos para los siguientes grupos: Pueblos Indígenas; Comunidades Negras, Afrocolombianas, Palenqueras y Raizales; Grupo Étnico Rom; y para niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a los usos, costumbres y particularidades de cada grupo.

La Resolución establece entre las funciones de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas, servir como instancias de:

1. Interlocución y consulta entre las víctimas y organizaciones de víctimas con las entidades del SNARIV, permitiéndoles participar en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política pública.
2. Recepción de las inquietudes planteadas por las víctimas y organizaciones de víctimas en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública.
3. Capacitación de las víctimas y organizaciones de víctimas en los distintos componentes de la ley 1448 de 2011, que les permita tener conocimiento de los asuntos que se discuten y las propuestas que se realizan en la materia.
4. Selección de los representantes ante organismos de participación y toma de decisión para la formulación, ejecución y evaluación de la política pública.
5. Control de las actuaciones que realizan las entidades del SNARIV, por medio de sus representantes, invitados a las Mesas de Participación Efectiva para la presentación de informes.

El parágrafo 1 del artículo 9º del Protocolo de Participación Efectiva de la Víctimas establece que:

> (…) las entidades públicas que reciban observaciones o propuestas por parte de las Mesas de Participación, o de sus representantes a los espacios y subcomités, tienen la obligación de informar a las mismas sobre la incorporación o no de las recomendaciones, y las razones que llevaron a adoptar tal decisión, así como de responder a los interrogantes planteados por las Mesas en un término razonable, no mayor a quince (15) días hábiles.

Se garantiza de esta forma que los canales de comunicación entre las víctimas y organizaciones de víctimas por intermedio de las Mesas de Participación Efectiva con las entidades que conforman el SNARIV en los distintos niveles territoriales, se constituyan en un proceso dialógico, argumentativo y retroalimentativa entre las partes.

1.5 Acuerdos de Paz suscritos por el Estado Colombiano y las FARC-EP

Resultado de las negociaciones de paz entre el Estado colombiano, gobierno del presidente Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas

Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo (FARC-EP) anunciados el 12 de noviembre de 2016, se firma el 24 de noviembre de 2016 el "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera" y que fueron refrendados por el Congreso de la Republica de Colombia[108]. Desde la introducción de los mismos, se reconoce que estos constituyen un mecanismo para la satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado.

> Poniendo en consideración que la suma de los acuerdos que conforman el nuevo Acuerdo Final **contribuyen a la satisfacción de** derechos fundamentales como son los derechos políticos, sociales, económicos y culturales; **los derechos de las víctimas del conflicto a la verdad, la justicia y la reparación**; el derecho de los niños, niñas y adolescentes; el derecho de libertad de culto y de su libre ejercicio; el derecho fundamental a la seguridad jurídica individual y/o colectiva y a la seguridad física; y el derecho fundamental de cada individuo y de la sociedad a no sufrir la repetición de la tragedia del conflicto armado interno que con el presente Acuerdo se propone superar definitivamente; (negrillas fuera de texto) (Colombia-Farc EP; p. 2)

Y ante el pronunciamiento de la Corte Constitucional, en el sentido de indicar que estos acuerdos no tienen un estatus normativo en sí mismo, razón por la cual deben ser desarrollados jurídicamente por las autoridades competentes.

> (…) Así, para prevenir la sustitución de la Constitución, a través de reformas constitucionales inconstitucionales, los siguientes elementos delimitaron el proceso de implementación: (i) el Acuerdo Final no es parte de la Constitución y tampoco tiene la fuerza per se de una norma de rango constitucional, ni se incorpora al derecho interno por medio de una ley; (ii) no le corresponde a la Corte determinar si el Acuerdo Final puede ser considerado como un acuerdo especial en los términos del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949; y (iii) el Acuerdo Final, si bien es considerado política de Estado por los próximos doce años, no tiene estatus normativo en sí mismo; requiere de desarrollos normativos por las ramas legislativa y ejecutiva, órganos estatales que deben cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. (Corte Constitucional, 2019, p. 6)[109]

La efectividad de los mecanismos fijados en ellos para la satisfacción de *los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y garantía de no repetición*,

---

[108] Para una línea cronológica del desarrollo de los referidos acuerdos, véase: https://cnnespanol.cnn.com/2016/05/09/cronologia-del-proceso-de-paz-con-las-farc/

[109] Sobre la naturaleza jurídica del acuerdo véase sentencia C-630 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo y Sentencia C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez apartado 4.5.2.3.
, Apartado Consideraciones, numeral 2.2.1.

dependen del desarrollo constitucional, legislativo y jurisprudencial de las instituciones de justicia transicional que él contiene. Ahora bien, al igual que la normatividad hasta aquí analizada, y desde el enfoque de investigación adoptado, la idoneidad y adecuación de las medidas para la materialización de estos derechos, dependerá de las instancias de participación que se establezcan para la intervención de los actores sociales que se verán impactados con las políticas y normatividades que se implementen.

Sin embargo, estudiar este tema en profundidad, desborda y amplia demasiado el objeto de esta investigación, el cual por si solo puede ser objeto de un análisis independiente. Sólo se realiza una aproximación a este nuevo marco de justicia transicional[110], con el análisis de las Sentencia C-379/16 y Sentencia C-332/17 de la Corte Constitucional sobre la refrendación de los Acuerdos referidos y mecanismo legislativo de desarrollo; el Acto Legislativo 01 de 2017 y la Sentencia C-674 de 2017 que desarrollan el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición –SIVJRNR-, relacionado con los puntos de Víctimas del Conflicto y Justicia de los acuerdos de paz; el Decreto Ley 885 de 2017, con la Sentencia de revisión de constitucionalidad, C-608 de 2017 que regula El Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia; Decreto Ley 893 de 2017 revisado mediante Sentencia C-730 de 2017 sobre los programas de desarrollo con enfoque territorial –PDET- y el Decreto Ley 895 de 2017, revisado mediante Sentencia C-555 de 2017 sobre la seguridad en el ejercicio de la participación política[111].

---

[110] A la fecha de terminación de la presente investigación, aún en proceso de implementación.

[111] Se abordan estas por el desarrollo que realizan sobre el sistema democrático, los escenarios de satisfacción de los derechos de las victimas e instancias de participación. Otras normas que implementan los acuerdos de paz del año 2016 y que pueden desarrollar estos tópicos, entre otras: Decreto 587 de 2017, Comité de escogencia; Decreto Ley 588 de 2017 Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición; Decreto 706 de 2017 Por el cual se aplica un tratamiento especial a los miembros de la Fuerza Pública en desarrollo de los principios de prevalencia e inescindibilidad del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación. véase: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/normaspaz.php

1.5.1 Sentencia C-379/16 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y Sentencia C-332/17 M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo. Estudio de constitucionalidad en el proceso de implementación de los acuerdos de paz del año 2016.

En el proceso constitucional y legal para la toma de postura popular de adopción o rechazo de los Acuerdos de Paz de la Habana, se presentan dos pronunciamientos relacionados con el derecho de participación efectiva.

El primer pronunciamiento de constitucionalidad objeto de análisis, es la Sentencia C-379 de 2016, mediante la cual, la Corte Constitucional realiza el control automático del proyecto de Ley Estatutaria *"por la cual se regula el plebiscito para la refrendación del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera."*, posteriormente, Ley Estatutaria 1806 del 24 de agosto de 2016.

En él, la Corte Constitucional valida en primer lugar, la convocatoria del pueblo para que se pronuncie sobre la aprobación o desaprobación de los acuerdos suscritos entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, plasmados en los acuerdos de paz de La Habana, para que actúe no como constituyente primario, sino en calidad de depositario del poder soberano con capacidad de participar en el proceso de configuración política del Estado, específicamente, del ejecutivo, en el marco de sus competencias.

Al acoger los criterios de la Organización de las Naciones Unidas, observa la Corte Constitucional que el plebiscito garantiza la participación de toda la ciudadanía, incluidas las víctimas del conflicto armado, para dar su apoyo o negarlo, en las decisiones políticas que tome el ejecutivo frente a los procesos de negociación que se adelanten para la construcción de la paz[112].Igualmente, resalta como componente central en los procesos de refrendación de la política pública y de cualquier decisión por medio de las instancias y mecanismos democráticos de participación ciudadana, que esta sea libre; libertad que estará marcada por el nivel de información que tiene quien toma la decisión para apoyar o desaprobar determinadas políticas públicas del orden nacional.

[112] Consideraciones, Segunda Sección, numeral 25.

> En el marco de la democracia participativa, la finalidad del derecho de información es brindar a los ciudadanos suficientes elementos de juicio para que puedan formarse un criterio con base en el que puedan participar activamente, tanto en la elección de sus representantes como por medio de los mecanismos de participación ciudadana. Por esa razón, esta garantía "se convierte en un instrumento esencial para el conocimiento de los asuntos que revisten una mayor importancia en la vida colectiva de un país, de tal suerte, que condiciona la participación de todos los ciudadanos en el buen funcionamiento de las relaciones democráticas que proclama la Constitución Política, así como el ejercicio efectivo de otros derechos y libertades." [Corte Constitucional, Sentencia C-1172 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra. SPV Marco Gerardo Monroy Cabra. AV Manuel José Cepeda Espinosa).] (…) (Consideraciones, Segunda Sección, numeral 122.)

Posteriormente, mediante Sentencia C-332 de 2017 se realiza la revisión de constitucionalidad del Acto Legislativo No. 01 de 2016[113], "por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", en el marco de la implementación de los acuerdos de paz de La Habana. La Corte constitucionalidad realiza un juicio de constitucionalidad sobre la posible sustitución de la Constitución, planteado por el accionante en la acción pública de inconstitucionalidad[114].

El Acto Legislativo referido, entre otros componentes y para el objeto de análisis de la presente investigación, reguló un procedimiento legislativo especial para la paz, el cual, en su artículo 1º reduce los términos y procedimientos para la expedición de actos legislativos y leyes para la implementación normativa del "Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera", se recuerda que este acuerdo dedica uno de sus apartados a los derechos de las víctimas del conflicto armado[115].

Los literales h.) y j.) del artículo 1º del Acto Legislativo 01 de 2016, disponen:

---

[113] Algunos preceptos del mismo Acto Legislativo también fueron evaluados constitucionalmente mediante la Sentencia C-699 de 2016 M.P. María Victoria Calle, relacionados con la reducción de términos y debates a los procesos de reforma constitucional y las potestades legislativas para la paz otorgadas al Presidente de la República.

[114] La demanda de inconstitucionalidad fue presentada contra la totalidad del Acto Legislativo 01 de 2016, sin embargo, la Corte Constitucional solo encontró mérito para pronunciarse, en razón del cumplimiento de los requisitos de la acción de inconstitucionalidad, respecto a los literales h.) y j.) del artículo 1º.

[115] Capítulo 5 de los acuerdos suscritos el 24.11.2016, donde se consagra el **"Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición"**

> h) Los proyectos de ley y de acto legislativo sólo podrán tener modificaciones siempre que se ajusten al contenido del Acuerdo Final y que cuenten con el aval previo del Gobierno nacional;
>
> j) En la comisión y en las plenarias se decidirá sobre la totalidad de cada proyecto, con las modificaciones avaladas por el Gobierno nacional, en una sola votación;

Estos fijan en el Congreso, órgano representativo, dos límites a su competencia al momento de dar trámite a los proyectos de acto legislativo y proyecto de ley que le presente el poder ejecutivo y que se surten por el proceso legislativo especial para la paz.

De acuerdo a los argumentos de la demanda, las dos limitaciones referidas configuran una restricción grave del principio de separación de poderes, y en tal medida, esta reforma sustituiría la Constitución Política, para exceder el Congreso de la República sus competencias como poder constituido al momento de hacer uso del procedimiento de reforma constitucional[116].

Analizados los argumentos de la demanda y los apartes del Acto Legislativo demandado, literales h) y j), observa la Corte Constitucional que en efecto se presenta una afectación grave del principio de separación de poderes. Estas permitirían al poder ejecutivo instrumentalizar al órgano legislativo, mediante las limitaciones impuestas, como instancia de “legitimación”.

En esta reforma, las características democráticas del procedimiento legislativo para la paz se ven reducidas, al condicionar los espacios de debate parlamentario, en tanto toda modificación que se pretenda introducir por el legislador a los proyectos dentro del procedimiento legislativo especial para la paz, debería ser avalada por el Gobierno Nacional. Aunado a lo anterior, los efectos prácticos del voto y del debate se ven gravemente afectados, al impedirse las aprobaciones parciales de los proyectos presentados, al establecer de forma obligatoria la votación en bloque de los proyectos presentados por el ejecutivo.

De acuerdo a la Corte Constitucional, esta reducción de la competencia del Congreso en los trámites legislativos constituye una afectación en su autonomía mínima:

---

[116] Apartado Antecedentes, numeral 1.

> El principio de separación de poderes tiene un componente que interesa para el presente asunto, relativo a la autonomía del Congreso en el ejercicio de las funciones legislativas y de reforma constitucional, en tanto competencias originarias del legislativo, garantizadas institucionalmente por la Constitución. El núcleo mínimo de dicha autonomía descansa en las facultades de deliberación y decisión de ese órgano, lo cual implica (i) la eficacia de la conformación de la voluntad democrática de las cámaras, que se expresa a través del voto y su incidencia en la configuración del orden jurídico; y (ii) la obligatoriedad de contar con espacios para la participación democrática dentro del trámite legislativo, lo cual es imprescindible para la deliberación pública, el pluralismo y la protección de los derechos de las minorías políticas. (…) (Apartado Consideraciones, numeral 8.2)

Limitación en las funciones legislativas, que no se justifican aún en procesos de transición hacia la paz y consolidación de la democracia, los cuales deben, por el contrario, consagrar mecanismos efectivos de participación de todas las instancias de la sociedad, que incluyen el poder legislativo, en tanto instancia representativa y de control político, garantía de la prevalencia del interés general de la sociedad en la configuración normativa de los acuerdos de paz, para evitar de esta forma una imposición autoritaria de estos, conforme a los criterios unilaterales del ejecutivo117. Por ello, aunque los procesos transicionales pueden justificar la implementación de procesos agiles para el cumplimiento de sus funciones por los distintos órganos del poder público, las características para el ejercicio de sus competencias se deben mantener, donde el debate y la autonomía en la toma de decisión por medio del voto en la configuración normativa, son esenciales para garantizar el componente democrático del Congreso de la República.

1.5.2 Acto Legislativo 01 de 2017, Sentencia C-674 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

Al fijar la normatividad constitucional de los escenarios de garantía y satisfacción de los derechos de las víctimas del conflicto armado en el Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantía de No Repetición, mediante el Acto Legislativo 01 de 2017, el constituyente derivado establece distintos lugares y formas de intervención de las víctimas del conflicto armado, participación que se enfoca en las líneas procedimentales administrativas ante la Comisión para el

[117] Apartado Consideraciones, numeral 7.

Esclarecimiento de la Verdad (CEV) y la Unidad de Búsqueda de Personas Dadas por Desaparecidas (UBPDPD); y procesales de carácter judicial ante la Jurisdicción Especial de Paz (JEP)[118].

Sin embargo, no es este el objeto de análisis de la presente investigación, que se enfoca en la participación efectiva de las víctimas, en los términos de la Sentencia T-025 de 2004, que concierne a los escenarios de formulación, ejecución y evaluación de la política de atención a las víctimas del conflicto armado. Perspectiva que no es ajena al Acuerdo Final de Paz del año 2016, y que en su numeral 5.1.3.7. reza:

> (…) el Gobierno Nacional pondrá en marcha un proceso efectivo con la más amplia participación posible de las víctimas y sus organizaciones, promoviendo espacios para la discusión de sus propuestas con las autoridades competentes. Este proceso se realizará en el marco de las instancias de participación de víctimas existentes, que serán ampliadas y fortalecidas para tal efecto, de manera que organizaciones de víctimas y víctimas que no hagan parte de estas instancias, puedan participar en este proceso. (p. 184)

Referidos a estos específicamente, el Acto Legislativo trae un primer escenario de intervención, a través de la participación ciudadana, en la postulación y conformación de las instituciones que componen el SIVJRGNR

> La conformación de todos los componentes del Sistema Integral deberá tener en cuenta la participación equitativa entre hombres y mujeres con respeto a la diversidad étnica y cultural y los principios de publicidad, transparencia, participación ciudadana, idoneidad ética y criterios de cualificación para su selección. Parágrafo, artículo 1 Transitorio. Acto Legislativo 01 de 2017

Participación que se refuerza con los mecanismos de rendición de cuentas sobre la gestión realizada por cada una de estas entidades.[119] Sin embargo, no se fijan instancias específicas con intervención obligatoria de las víctimas del conflicto armado, sus representantes, organizaciones u organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, situación que es debelada durante el proceso legislativo y durante el examen de constitucionalidad de esta norma.

---

[118] Lectura que corresponde de forma principal al desarrollo del principio y derecho fundamental al debido proceso administrativo y judicial. Ellos sin desconocer su relación con la estructura democrática del Estado constitucional.

[119] Véase los artículos 2º, 3º y 12 del Acto Legislativo 01 de 2017.

> Cabe aclarar que la ponencia mayoritaria, además de cumplir con todas las exigencias de forma previstas en la Constitución y en la ley, fue objeto de salvedades por los representantes Angélica Lozano y Germán Navas Talero, las cuales fueron publicadas en la Gaceta del Congreso No. 31 de 2017 [Folios 158 y ss. del cuaderno 3. En concreto, se aludió a los siguientes puntos: (i) **el proyecto debería fortalecer los mecanismos de participación de las víctimas en el SIVJRNR**; (…) Apartado Consideraciones, numeral 4.4.6.

Donde se reconoce por parte de la Corte Constitucional que la participación efectiva de las víctimas corresponde a un eje transversal de cada uno de los componentes que implementan el Acuerdo Final de Paz del año 2016.

> Para la Sala Plena, las modificaciones realizadas también se ajustan a los citados principios de identidad flexible y consecutividad. (…) en lo que atañe al desarrollo del mandato de participación de las víctimas y de sus organizaciones, se trata de un asunto transversal a todo el sistema, el cual fue insistentemente requerido a lo largo del debate legislativo, en algunas ocasiones con referencias genéricas al SIVJRNR y en otras a la Unidad en sí misma considerada. (…) Por su parte, en el tercer debate, la senadora Claudia López, al aludir a las generalidades del SIVJRNR incorporadas en el artículo transitorio 1, señaló que: *"[la] solicitud de que se incorpore un parágrafo en el artículo 1° donde se diga con claridad que se garantizará la participación real y efectiva de las víctimas en el sistema, es un tema en el que hemos insistido desde la comisión de ponentes con el Senador Juan Manuel Galán, con el Senador Alexander López y siempre nos dice el gobierno que están muy comprometidos, que por supuesto, que claro que sí, que no hay ningún problema, pero no lo escriben entonces yo no entiendo porque hay tanto compromiso y a su vez tanta resistencia en incorporar un parágrafo tan simple y tan sencillo, nos dirán que es reiterativo respecto de otras normas, que la Constitución, la jurisprudencia, la ley de víctimas así lo manifiesta, bueno y entonces por qué esta jurisdicción especial de paz no lo puede reiterar si es que así lo quieren ver."* Apartado Consideraciones, numeral 4.5.2.3.

1.5.3 Decreto Ley 885 de 2017, Sentencia C-608 de 2017 M.P. Carlos Bernal Pulido; Decreto Ley 893 de 2017, Sentencia C-730 de 2017 M.P. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo; y Decreto Ley 895 de 2017, Sentencia C-555 de 2017 M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo.

De forma complementaria al SIVJRGNR, y para el desarrollo transversal de los derechos de las victimas a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, el legislador extraordinario regula para la materialización de estos, instituciones y mecanismos, que, aunque no se enfocan solo en este grupo poblacional, para la Corte Constitucional resulta esencial garantizar la

participación de las víctimas del conflicto armado, así, como de los otros actores de la sociedad civil que se verán impactados por la ejecución de las políticas públicas que buscan desarrollar.

Entre estas instituciones, se tiene el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, regulado mediante Decreto Ley 885 de 2017 y sujeto a revisión constitucional en Sentencia C-608 de 2017. Este es un órgano asesor del gobierno nacional, a quien puede presentar propuestas para la consolidación de la paz, la convivencia, la reconciliación y la no estigmatización. Configura uno de sus principios rectores el de participación, que dispone:

> Alcanzar y mantener la paz exige la participación democrática de los ciudadanos, el compromiso solidario de la sociedad y la concertación de las políticas y estrategias para su consecución; teniendo en cuenta el pluralismo político, el debate democrático y la participación especial de las mujeres, jóvenes y demás sectores excluidos de la política, y en general, del debate democrático. Literal d.) artículo 2º, Decreto Ley 885 de 2017

Incluyendo dentro de sus integrantes, de acuerdo al artículo 4 de la referida normatividad, a tres representantes de víctimas del conflicto armado y dos representantes de Organizaciones Acompañantes de Víctimas, al ser esta población una de las posibles receptoras de los efectos del actuar de esta entidad. Por el número de integrantes, y las finalidades propias de este Consejo, la Corte Constitucional resalta en la en Sentencia C-608 de 2017, la naturaleza participativa y deliberativa del mismo.

> Para esta Corte, tan amplia participación en el CNPRC se ajusta a la Constitución, en la medida en que (i) garantiza que este órgano sea un escenario plural, diverso e incluyente de debate y deliberación sobre la política de paz; y (ii) materializa la participación de la sociedad civil en esta instancia asesora y consultora del Gobierno Nacional. En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que "*la creación de un órgano asesor del Gobierno con una amplia participación ciudadana y que deberá reunirse periódicamente asegura la vigencia de un escenario plural para debatir las más importantes cuestiones en relación con la forma de profundizar la democracia en el sistema constitucional vigente (…) permite un adecuado diálogo no solo entre las diferentes entidades nacionales y territoriales sino también entre diversos representantes de las organizaciones sociales*"[120]. Apartado Consideraciones, numeral 106.

[120] Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

Se debe advertir que esta normatividad y la Corte dejan en cabeza del gobierno nacional la reglamentación de los mecanismos de elección de los representantes de este Consejo, sin definir criterios básicos para ello.

En desarrollo del principio de enfoque territorial, el Decreto Ley referido, en su artículo 13, permite la creación de Consejos Regionales de Paz, Reconciliación y Convivencia, los cuales serán análogos en las funciones y composición al Consejo Nacional, generando amplios escenarios de participación de la sociedad civil, con un alto grado de incidencia, debido a la relación directa con los mandatarios departamentales y municipales.

Mediante el Decreto Ley 893 de 2017, se regula el mecanismo de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial –PDET-, el cual es sometido a juicio de constitucionalidad mediante Sentencia C-370 de 2017. Estos programas son instrumentos de planificación y gestión de la reformar rural integral, con un enfoque territorial, para la transformación estructural del campo. Entre los criterios de selección de las zonas priorizadas están el nivel de abandono y afectación por el conflicto armado interno, y relacionado con este último, el mayor porcentaje de víctimas que se reportan en su territorio e incluidas en el Registro Único de Víctimas –RUV-. Siendo este un segmento de la población que se busca impactar con esta política pública.

En desarrollo del principio democrático – participativo, este instrumento es generoso, al respetar la relación con las autoridades locales, establecer que se debe presentar una articulación entre los planes locales y los PDET, y por la participación de las comunidades para la determinación de las necesidades de los territorios y la intervención en los escenarios de rendición de cuentas.

> **Participación**. De acuerdo a las particularidades y dinámicas de cada región, se garantizará la participación efectiva, amplia y pluralista de todos los actores del territorio, en los diferentes niveles territoriales, en -el proceso de elaboración, ejecución, actualización, seguimiento y evaluación de los PDET y de los PATR. (Artículo 5º, Decreto Ley 885 de 2017)

Sin embargo, a pesar de componer para el SIVJRGNR un eje central, la garantía de los derechos de las víctimas, y ser un criterio de priorización de los

PDET[121], en tanto instrumentos de reparación individual como colectiva,[122] no se regulan de forma expresa la obligatoriedad de la intervención de las víctimas en estos escenarios. Situación que es avalada por la Corte Constitucional en Sentencia C-730 de 2017.

> La Corte encuentra que la referida expresión en lugar de limitar el derecho a la participación, adecúa su ejercicio a las condiciones de cada territorio. Así, por ejemplo, con base en esta cláusula las autoridades deberán incorporar el enfoque diferencial que concreta el derecho de igualdad y no discriminación, además de lo cual deberán establecer mecanismos que aseguren la participación de los diferentes grupos y poblaciones presentes en el territorio, según la composición poblacional de la zona en donde se desarrollará el respectivo PDET.
>
> (…)
>
> Lo que resulta constitucionalmente relevante es que los mecanismos de participación que se diseñen garanticen la participación en condiciones de equidad a todas las personas y poblaciones que ocupen una zona en la cual se va a desarrollar un PDET, además, que tengan en cuenta sus especiales circunstancias y busquen asegurar una participación efectiva, amplia y pluralista, como lo define el mismo artículo 5 del Decreto Ley. La Corte, entonces, no advierte en los argumentos planteados motivos que afecten la constitucionalidad del precepto revisado. Consideraciones, numeral 6.5.

Ello, a pesar de la posibilidad legal de articulación de los PDET con los Planes de Acción Territorial –PAT-, estos últimos regulados en los artículos 254 y siguientes del decreto 4800 de 2011, que reglamente la ley 1448 de 2011 y que constituyen mecanismos para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

Finalmente, el Decreto Ley 895 de 2017, sometido a juicio de constitucionalidad mediante Sentencia C-555 de 2017, crea el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. Este parte del reconocimiento de riesgos que ha generado para actores políticos y civiles el ejercicio de la ciudadanía en un escenario de conflicto armado interno. La finalidad de este consiste en brindar condiciones para un efectivo ejercicio de la ciudadanía en el contexto de un escenario deliberativo, pluralista y que permita la conformación de organizaciones civiles para su ejercicio, sin que ello implique riesgo para la vida e integridad personal, constituyendo una medida para la materialización del derecho de no

---

[121] Las zonas focalizadas mediante los PDET, concentran más del 50% de la población registrada en el RUV. Véase Sentencia C-370 de 2018, Consideraciones, numeral 6.4.
[122] Véase, Ibíd. Apartado Consideraciones, numeral 5.1.1.4.

repetición de las víctimas del conflicto armado. Dispone el Decreto Ley 895 de 2017:

> (…) El Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política busca cumplir con un marco de garantías de los derechos y libertades, fomentar la convivencia y la tolerancia, el respeto por la vida y la libertad de pensamiento y opinión, para así fortalecer y profundizar la democracia, adoptando mecanismos para promover la permanencia de los líderes sociales en sus territorios y brindar garantías de no repetición. (Artículo 3.)

Como entidad encarga de implementar este sistema de garantía para el ejercicio de la política, se crea la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política. En el artículo 6º del referido decreto se indica que, a pesar de no integrar esta instancia, se debe garantizar en ella la participación de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos.

> Se garantizará la participación de los partidos y movimientos políticos especialmente de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, de organizaciones de víctimas y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres. (Parágrafo 2°, Artículo 6)

Lo que implica para las victimas la posibilidad de tener voz, en un escenario que viabiliza tener algún grado de incidencia en la configuración de la política pública de seguridad para el ejercicio de la política[123]. Ello resulta de vital importancia para este sector poblacional, en un escenario de justicia transicional, donde las víctimas, sus organizaciones y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, deben realizar un ejercicio permanente y público de la movilización social y política para garantizar que en la implementación de los acuerdos de paz se le garantice efectivamente sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

> (…) Las víctimas del conflicto que se dedican a la política lo hacen en condiciones especiales de debilidad respecto de los demás movimientos y partidos políticos, por lo cual el Estado dada su obligación de garantizar la seguridad y de promover la participación tiene el deber de brindarles especial protección.
>
> En consecuencia, los beneficios de reincorporación que se otorgan a los grupos desmovilizados como los previstos en materia de seguridad, deben comprender particularmente a las víctimas para que también ejerzan sus derechos políticos, dado que

[123] Véase Sentencia C-555 de 2017, Apartado Consideraciones, numeral 10.6.1.

> están expuestas cotidianamente a mayores riesgos o circunstancias de revictimización por el ejercicio de la política. Por tanto, si la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario establecen una protección reforzada a las víctimas, como lo recoge el Acto Legislativo 01 de 2017 y lo reconoce el Acuerdo Final para la paz (considerando dos, Decreto ley 895 de 2017) al señalar que constituyen el núcleo de la actividad estatal en procesos de justicia transicional, es necesario reconocer los mismos beneficios a las víctimas que quieran ejercer sus derechos políticos individual o de forma colectiva124. Apartado Consideraciones, numeral 10.2.1.2.

Como se puede observar, aunque el constituyente derivado y legislador extraordinario fijan instancias de participación de la sociedad civil que se constituyen en espacios deliberativos y pluralistas para la configuración de los instrumentos y mecanismos de implementación del Acuerdo Final del año 2016, en este panorama son pocos los que de forma expresa garantizan una participación permanente de las víctimas, sus organizaciones y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, en tanto tendrán que entrar a disputar su asistencia a estos lugares con otras organizaciones de la sociedad civil.

Además, aún cuando se reconoce la integración de los escenarios de justicia transicional previos al Acuerdo Final de Paz del año 2016, específicamente a la Ley 1448 de 2011[125] para la garantía de la reparación individual y colectiva de las víctimas del conflicto armado, no se establecen líneas de coordinación y participación entre los antiguos escenarios y los creados con la implementación de los acuerdos de paz, específicamente con las Mesas de Víctimas y los representantes por ellas elegidos.

---

[124] El parágrafo 2 del artículo 6 del Decreto ley 895 de 2017 garantiza la participación de aquellos que hayan sido afectados en su seguridad, *"de organizaciones de víctimas"* y de derechos humanos y de movimientos sociales, incluidos los de las mujeres.

[125] **Medidas de reparación integral para la construcción de la paz**: Se trata de medidas que buscan asegurar la reparación integral de las víctimas, incluyendo los derechos a la restitución, la indemnización, la rehabilitación, la satisfacción y la no repetición; y la reparación colectiva de los territorios, las poblaciones y los colectivos más afectados por el conflicto y más vulnerables, en el marco de la implementación de los demás acuerdos. Con este fin, se fortalecerán los mecanismos existentes, se adoptarán nuevas medidas, y se promoverá el compromiso de todos con la reparación del daño causado. (Acuerdo final de paz del año 2016; p. 130)

1.6 Un cambio en el panorama.

La evolución del derecho de participación política de las víctimas del conflicto armado desde el año 2004 hasta el año 2017, fáctica y normativamente, ha estado marcada por un primer escenario de rezago, a uno, donde se brinda la posibilidad real de materializar una intervención oportuna y con incidencia de los distintos sectores de esta población en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política pública para la garantía de sus derechos fundamentales. Ello, como lo plantea la Corte Constitucional, dentro de una perspectiva dinámica que mira hacia un horizonte siempre inalcanzable de mayor democratización de los escenarios de discusión política, y en cuanto tal, siempre abierta a nuevas propuestas para racionalizar, ampliar y maximizar la participación desde el enfoque de protección de la autonomía privada y pública de los individuos.

Es así, como en un primer momento el escenario de participación de las víctimas se encuentran altamente restringido, donde ellas sufren incluso dificultades infranqueables para el ejercicio de la ciudanía en los espacios propios generales de la democracia representativa, como lo es el ejercicio del derecho al voto en las elecciones periódicas para representantes, por razones derivadas del desplazamiento, debido a la pérdida del documento de identidad o la salida forzosa del municipio donde se tenía inscrita la cédula de ciudadanía para votación, o ya en un contexto más particular, con una restringida participación “diferenciada”, en tanto política pública para su atención, de la población víctima del conflicto armado y de desplazamiento forzado en las entidades y órganos encargados de formular, ejecutar y evaluar los acuerdos políticos administrativos para la garantía y materialización de sus derechos fundamentales.

Ante las exigencias constitucionales de la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004, después de las denuncias de la sociedad civil, se comienza a implementar un proceso de transformación de la compresión del principio democrático y su relación con cada una de las ramas del poder público, este como criterio de legitimidad determina cada una de las decisiones del Estado, procura que las mismas sean fruto de un proceso racional deliberativo, donde los destinatarios de la misma, bajo unas garantías formales y materiales mínimas,

participen en su confección en los distintos escenarios que están en la obligación legal de brindar cada una de la entidades y organismos encargados de la formulación, ejecución y evaluación de la política pública para su atención.

Ahora bien, con la implementación del Acuerdo Final de Paz del año 2016, y la centralidad de las víctimas en el mismo, el proceso de regulación y juicios de constitucionalidad han estado marcados por el reconocimiento de la importancia de la participación efectiva de las víctimas en los distintos escenarios del SIVJRGNR, guiados por el principio de participación del Acto Legislativo 01 de 2017, el cual se extiende a todos los actores de la sociedad civil, entre ellos las víctimas del conflicto armado colombiano. Sin embargo, desde el enfoque diferencial de atención mediante acciones afirmativas a sectores especialmente vulnerables y afectados por el conflicto armado, no se observa un proceso de articulación con la institucionalidad ya existente para la canalización y renovación de los escenarios de participación de este grupo de la sociedad.

2 Elementos conceptuales de la democracia deliberativa en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan en el periodo 2004 – 2017.

2.1 Sistema democrático:

Como se indicó en el capítulo primero de la presente investigación, el acto constituyente de 1991 estableció en Colombia un sistema político que continúa su identificación bajo los estándares de un modelo democrático. Se desmarca del modelo constitucional de 1886 en su construcción, al regular en sus disposiciones los mecanismos de participación ciudadana y, al resaltar el carácter plural de la conformación social, dentro de la cual, el Estado reconoce y se obliga a proteger la diversidad étnica, cultural y religiosa[126].

> Los referentes sobre los cuales giraba la identificación del momento político eran bifrontes pero complementarios: la percepción de la gente era de caos, la de derrumbe institucional crisis moral; la de estar al borde del abismo o al final de un camino sin retorno que ameritaba acciones contundentes y cambios significativos y drásticos para retomar el rumbo perdido en algún momento de la vida colombiana; pero a esa percepción de caos se oponía la estrategia de cambio constitucional, como la alternativa de un nuevo orden que se imaginaba democrático y se deseaba pluralista, tolerante y descentralizado, con mayor capacidad para gestionar las múltiples demandas sociales desatendidas o ignoradas durante décadas. (Subrayado fuera de texto) (Uribe, 2002, p. 193)

Ante este reconocimiento, los postulados constitucionales adoptados reflejan un sistema democrático que se encuentra en permanente construcción, siempre inacabado, que puede profundizar, extender y ampliar de forma constante los métodos y escenarios democráticos. Sobre este particular ha indicado la Corte Constitucional en Sentencia C-379 de 2016.

> (…) la Corte advierte que el reconocimiento del carácter universal y expansivo del principio democrático otorga validez al uso de la figura del plebiscito especial para la refrendación popular del Acuerdo Final. En términos simples, estas condiciones se

[126] Véase artículos 1, 7, 8, 10, 13, 18 y 19 de la Constitución Política.

> refieren a que el uso de mecanismos democráticos para la adopción de decisiones que afectan a los integrantes de la comunidad política debe expresarse en los diferentes niveles de decisión, tanto públicos como privados. Asimismo, la consolidación del principio democrático supone una permanente ampliación del uso de mecanismos participativos en esos diferentes niveles, de modo que se otorgue eficacia material al fin esencial del Estado de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan, así como en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2º C.P.). (…) Es decir, la naturaleza universal y expansiva del principio democrático encuentra una expresión reforzada en el caso del plebiscito especial. Si se parte de la base de considerar que la Constitución propugna por la participación de los ciudadanos en los asuntos que los afectan, entonces, resulta constitucional una medida legislativa que permite la concurrencia del Pueblo en decidir la validez del Acuerdo Final, en tanto mecanismo para la superación del conflicto armado. (Consideraciones, Segunda Sección, numeral 44.3.).

Elementos que permiten deducir, que la Constitución Política de 1991 acoge un concepto abierto de democracia, donde tienen cabida las propuestas teóricas y prácticas de los modelos representativos, participativos y deliberativos de la democracia, además de todos aquellos que eventualmente se construyan conforme a las necesidades sociales y políticas. Por ello, en su texto y desarrollo constitucional, se denota la utilización simultánea de estos modelos teóricos, con la finalidad siempre de optimizar los ámbitos de libertad política y civil de los individuos, desarrollo normativo que debe tener en consideración los parámetros establecidos en el derecho internacional de los derechos humanos (art. 93 C.P.).

A continuación, se identifican los elementos de los modelos democráticos enunciados, de acuerdo con los enfoques de la teoría política contemporánea. Se realiza un mayor énfasis en el modelo de la política-democracia deliberativa, objeto de la presente investigación, para acoger como referente principal para este último, el propuesto por el profesor Jürgen Habermas.

2.1.1 Democracia representativa.

Expresión de las posturas liberales que se configuraban para los siglos XVII- XVIII[127] y reacción al ejercicio de un poder absoluto del sistema monárquico en la época, se proyecta un sistema de gobierno que establezca límites al poder soberano del Estado en garantía de los derechos “naturales” del hombre. El

[127] Fundamentos teóricos y políticos del liberalismo político de la época se encuentran en Hobbes (2017), Montesquieu (2003) y Locke (2014).

modelo de gobierno representativo o democracia representativa[128] se consolida de forma posterior a los procesos de la Revolución Gloriosa en Inglaterra en 1689 y la imposición a la Corona del *Bill of Rights*; la Declaración de Independencia de Estados Unidos de América en 1776 y su Constitución de 1787; y la Revolución Francesa de 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. En esta última, el modelo de gobierno se expresa normativamente en los artículos 4, 6 y 16, donde indica que la libertad de los hombres encuentra su límite sólo en la ley, expresión de la voluntad general, en tanto todos los ciudadanos pueden contribuir a su elaboración de forma personal o por intermedio de sus representantes. Asimismo, consagra el principio de separación de poderes, con el fin de evitar la consolidación de un poder absoluto, donde el legislativo es una de las ramificaciones de esta división.

Esta forma de gobierno en la modernidad encuentra su lugar en el Estado democrático de derecho, el cual establece el gobierno de las leyes, no de los hombres; la participación del pueblo en la elaboración de la ley, en tanto destinatario de las mismas; y por último, la adopción del modelo republicano, o denominado por los antiguos, gobierno mixto, el cual, aunque en la actualidad no se manifiesta en la participación de los distintos estamentos en el gobierno[129], se traduce en la división del poder político en funciones y órganos. Todo esto con el fin de instaurar un gobierno para la protección de los derechos de los individuos y evitar la consolidación y ejercicio de un poder absoluto – sin límites-, radica en todo caso la voluntad máxima del poder soberano en el pueblo o nación, poder político que es ejercido por los representantes que este agente soberano ha escogido mediante el ejercicio de elecciones periódicas.

> En principio la democracia -la democracia liberal- ha de definirse como un sistema político basado en el poder popular, en el sentido de que la titularidad del poder pertenece al demos, mientras que el ejercicio del poder es confiado a los representantes periódicamente elegidos por el pueblo (…) (Sartori, 2014, p. 46)

---

[128] Para la identificación de los elementos conceptuales en la teoría política se acudirá de forma principal a las construcciones teóricas de Bernard Manin (1997), Norberto Bobbio ((2005) y Giovanni Sartori (2005) (2014).

[129] Sobre los estamentos y la comunidad política véase Mateucci (1998) y Fioravanti (2001). Igualmente, la obra de Bobbio (2001).

Bernard Manin identifica tres momentos en el proceso de evolución del modelo representativo: parlamentarismo, democracia de partidos y democracia de audiencias. El primero de ellos se caracteriza por la elección de los representantes según su respetabilidad –confianza para representar los intereses públicos en el parlamento-, donde no hay una relación de mandato entre el representante y el electorado que ha votado por él. En esta medida, la opinión del representante y de la opinión pública sobre lo que se considera que es el bien común no tiene que coincidir necesariamente. Los elementos que servirán de base para la toma de decisión por el representante serán las consideraciones y conclusiones a las que llegue después del proceso de deliberación en el trámite legislativo en sede parlamentaria, durante la búsqueda y construcción del bien común de forma racional. En este sentido lo consideraban los padres fundadores del gobierno norteamericano:

> (…) por una parte, en que afina (-*en relación con la forma republicana de gobierno*-) y amplía la opinión pública pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales o de orden temporal. Con este sistema, es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, este más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin. (…) (Madison, 2006, p. 39)

En esta primera fase, la construcción del modelo ostenta un carácter elitista en el ejercicio ya restringido de la ciudadanía[130], donde se develaba la intervención directa del *demos* como inconveniente, por el carácter "naturalmente" irracional e interesado de este. Igualmente, algunos de los padres fundadores de los momentos históricos referenciados que intervienen en el diseño del modelo de gobierno, consideraron en un principio desafortunada la conformación e intermediación de los partidos políticos entre el electorado y los representantes, al considerarlos como facciones que sólo actúan guiados por el interés particular,

[130] "Aun así, este primer momento fundador de la democracia liberal sí puede caracterizarse como elitista, en tanto que la ciudadanía y los derechos políticos y de sufragio estaban aún restringidos a un selecto número de ciudadanos —los propietarios—, además de que se defendía la esclavitud y se trataba de un sistema que pretendía que en los distintos órganos de gobierno una elite electa, compuesta por ciudadanos virtuosos, tomara las decisiones fundamentales. Al mismo tiempo, dado que se pretendía desligar a los representantes y gobernantes de las facciones y grupos políticos, no se pensaba que la participación directa de los ciudadanos fuera deseable." (Baños, 2006, p. 05)

que los lleva a sacrificar el interés general e impide a los representantes integrantes del partido acudir a la razón para la búsqueda de este.

> (…) Los Ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiado inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con harta frecuencia se aprueban medidas no conformes con las normas de la justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora…. Estos efectos se deben achacar, principalmente, si no en su totalidad, a la inconsistencia y la injusticia con que un espíritu faccioso ha corrompido nuestra administración pública. (Madison, 2006, p. 36)

La segunda etapa del modelo representativo, la democracia de partidos, inicia después de la revolución industrial, finales del siglo XVIII y se desarrolla durante los siglos XIX-XX, fruto de las dinámicas económicas, sociales, demográficas, culturales y políticas que se generan. En este último caso, se debe resaltar el progresivo proceso de universalización del ejercicio del derecho al voto, inicia con la inclusión paulatina de todos los varones blancos mayores de edad, pasa a una igualdad en el ejercicio formal de los derechos políticos entre hombre y mujeres y la inclusión de la población afrodescendiente dentro del grupo de electores durante el siglo XX y lo que va de corrido del siglo XXI, lo que denota un proceso evolutivo aún vigente.

> La ampliación del electorado resultante de la extensión del derecho de voto imposibilita una relación personal con los representantes. Los ciudadanos ya no votan a alguien a quien conocen personalmente, sino a alguien que lleva los colores de un partido. Los partidos políticos, con sus burocracias y redes de militantes, fueron creados con el fin de movilizar un electorado ampliado. (Manin 1997, p. 253)

Se presenta un fortalecimiento de los partidos políticos, en calidad de representantes de los intereses del grupo de ciudadanos al que conglomeran. Surgen por ejemplo los partidos de los trabajadores. En este caso, el representante es postulado por el partido para la defensa de los intereses de este, donde sus integrantes entran a respaldarlo en los periodos electorales con su voto.

> (…) En la democracia de partidos, las divisiones electorales reflejan divisiones de clase. Aunque se encuentra influencia de factores socioeconómicos en todos los países democráticos en la primera mitad del siglo XX, es especialmente evidente en los países en los que uno de los principales partidos fue formado y considerado como expresión política de la clase trabajadora. Los partidos socialistas y socialdemócratas son considerados generalmente como arquetipos de los partidos con base de masas que se han convertido en el eje de la democracia representativa desde finales del siglo XIX. Por lo tanto, es aquellos países en los que los partidos socialdemócratas son fuertes donde se halla en su forma más pura, el tipo de representación que genera fidelidad partidista reflejo de la división en clases. (Manin 1997, p. 256)

El representante debe su lealtad al partido y los intereses que este representa, apartándose de la visión tradicional de la representación del "interés general" en los órganos de decisión política, trasladándose a la representación de los intereses de grupo.

En el análisis de la democracia representativa realizado por Sartori (2014) quien lo considera modelo dominante en los sistemas democráticos contemporáneos[131], este autor ahonda en las clases de representación en la democracia de partidos. Identifica tres tipos de representación: representación por mandato o delegación, representatividad o representación por semejanza y la representación responsable.

> (…) representar quiere decir: presentar de nuevo y, por extensión, hacer presente algo o alguien que no está presente. A partir de aquí la teoría de la representación se desarrolla en tres direcciones opuestas, según si se asocia: a) con la idea de *mandato* o de delegación; b) con la idea de *representatividad*, es decir, de semejanza o similitud; c) con la idea de *responsabilidad*. (p.257)

A pesar de las objeciones realizadas por Sartori a la representación por mandato, Manin observa este tipo de representación en algunas relaciones entre partido y representante, donde esa *voz* que indica al representante como debe actuar en el proceso de ejercicio del poder político inicia desde los electores, se pasa por el tamiz y proceso de refinamiento del partido y llega como órdenes claras al representante, donde este último pierde toda libertad en la facultad de decisión sobre su actuar, el cual ha sido determinado en el proceso deliberativo interno llevado a cabo en el partido político. Se establece la disciplina de partido. "El representante, diputado, o miembro del parlamento ya no es libre para votar de

[131] Véase Sartori (2005).

acuerdo con su propia conciencia o juicio; está obligado con el partido, al que debe su elección. (…)" (Manin 1997, p. 258)

En relación con la representación por representatividad, o representación sociológica, Sartori (2014, p. 257) la identifica, donde se espera que el representante provenga del grupo social al cual dice representar, comparte las características personales en cuanto a origen, nivel socioeconómico, actividad económica, genero, raza, entre otras cualidades que permitan al grupo identificarse como tal. El ejemplo del partido de los trabajadores, es una expresión de este tipo de representación. Sin embargo, como lo expresa Michels (2008) en sus investigaciones, incluso en estos casos, se presenta un proceso de diferenciación en las identidades, apenas el representante se encauza en la carrera política.

Finalmente, respecto a la representación responsable, Sartori (2014) la identifica como aquella que esta desvinculada de los intereses de grupo e individuales, así como de los medios utilizados por el político, y se dirigen a la consecución de resultados y la satisfacción del bienestar general - el interés de la nación.

> (…) La teoría electoral de la representación es, en efecto, la teoría de la representación responsable: su problema no es el de satisfacer el requisito de la semejanza, sino de asegurar la obligación de responder. Sin elecciones se puede tener representatividad; pero es verdaderamente difícil sostener que sin elecciones se tenga capacidad de respuesta-responsabilidad. (Sartori, p. 266)

La última manifestación del gobierno representativo de acuerdo a la clasificación propuesta por Manin (1997), es la democracia de audiencias. En esta, será el líder político quien asuma un papel central en las dinámicas de generación, mantenimiento y ejercicio del poder político. Entre las razones para esta transformación, puede indicarse aquello que Bobbio (2005) plantea como ampliación de las instancias para colocar en escena la democracia representativa, al instaurar el modelo electoral de ejercicio del derecho al voto para la elección de representantes en órganos y cargos de decisión política a nivel nacional, regional y local.

> Hoy no existe ningún Estado representativo en el que el principio de la representación se concentre solamente en el Parlamento: los Estados que hoy acostumbramos llamar representativos son tales porque el principio de representación se ha extendido también a otras muchas instancias donde se llevan al cabo deliberaciones colectiva, como son los municipios, las provincias y, en Italia, también las regiones.
>
> En otras palabras, un Estado representativo es un Estado en el que las principales deliberaciones políticas son realizadas por los representantes elegidos –no importa si los órganos donde se efectúan tales deliberaciones sean el parlamento-, el presidente de la república, el Parlamento junto con los consejos regionales, etcétera. (p. 52)

Manin (1997) adiciona a ello la pérdida de credibilidad de los partidos políticos y el avance en los medios de comunicación que transforma las relaciones en la política. En la democracia representativa de audiencias, la elección del representante se da por sus cualidades de liderazgo e innovación para afrontar circunstancias inesperadas que constantemente se dan en la sociedad moderna. Situación que traslada el foco de atención del parlamento a la cabeza del ejecutivo a nivel nacional, regional y local, y a los líderes de los partidos en el parlamento.

El contacto entre la audiencia (electores) y líderes mediado por los medios de comunicación audio-visuales, permite una percepción directa del electorado respecto del candidato, donde el primero evalúa del segundo sus capacidades para gobernar y afrontar lo inesperado. Al valorarse la capacidad de gobernar, no necesariamente existe coincidencia entre la opinión pública y la expresión electoral, no hay representación de intereses. Por último, los espacios de deliberación ya no se concentran sólo en el parlamento o en los partidos, también se desarrollan en los medios de comunicación. Es este debate y la forma como se desenvuelve, es el que entra a determinar el voto del ciudadano.

Manin (1997) enuncia estos tres modelos como paradigmas del gobierno representativo, que surgen en momentos diferentes, pero que coexisten en la actualidad como expresión de la cultura y práctica democrática contemporánea. El actual modelo constitucional colombiano los acoge, lo cual se refleja en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuyo acervo procura más una protección de los distintos canales de expresión democrática que encuentra la ciudadanía, que la adopción de un modelo o paradigma democrático exclusivo.

Así, en Sentencia C-303 de 2010, la Corte Constitucional resalta la importancia de la representación política en las corporaciones colegidas de toma de decisión política estatal y el significado que tiene para el ciudadano el ejercicio del derecho al voto para la elección de sus representantes:

> (…) "[l]a representación, como expresión de la Soberanía, no es tan sólo un formalismo vacío, sino la expresión de un hecho institucional que exige protección. Al respecto, basta entender que cuando falta un representante, que en este caso tiene voz y voto en la discusión y toma de decisiones que nos afectan a todos, el principio y derecho democrático de participación expresado en el derecho a elegir y ser elegido y en el derecho a la representación efectiva, sufre un menoscabo y una vulneración. Y si bien la representación se predica en el caso del Congreso de toda la Colegiatura, de dicha afirmación no puede deducirse que ésta no se ve afectada cuando alguno de sus miembros falta. (…) El carácter fundamental de este derecho, es identificado entonces por dos vías. Primero, por una conexión conceptual con el derecho a elegir y ser elegido, que no se agota con el ejercicio del voto, sino que presupone la efectividad de la elección. Segundo, a través de una interpretación sistemática de la Constitución, especialmente de los artículos 2, 3 y 40, que permean el sistema de elección y representación con la idea de un ciudadano participativo y con injerencia directa en la conformación, ejercicio y control del poder político." (Consideraciones, numeral 14.3.)

Encontrándose en este apartado, expresión de aquello que Manin (2002) denomina, representación por "mandato", "fiduciaria" y representación por "control" o "responsabilidad", en su momento previo como posterior al periodo electoral, respectivamente. En relación con los partidos políticos y movimientos políticos, la Corte Constitucional en la misma providencia reitera el carácter representativo de los mismos, tanto de intereses de grupos, como de concepciones e ideologías políticas en torno a las cuales se aglomeran los ciudadanos. Igualmente, insiste en el rol que juegan estas instituciones políticas de la sociedad civil para que el ciudadano encuentre instancias que le permitan influir en la configuración de las políticas públicas y ejercicio del poder político por el Estado y sus Instituciones.[132]

Incluso, en esta providencia la Corte Constitucional avala el fortalecimiento del sistema de partidos y movimientos políticos, al declarar la constitucionalidad del régimen de bancadas y la prohibición de la doble militancia, somete en mayor medida a los representantes electos para las corporaciones de elección popular a las directrices y decisiones del partido. Al mismo tiempo, establece mecanismos

[132] Véase Sentencia C-303 de 2010. Consideraciones, numeral 16.

democráticos internos para que los ciudadanos y afiliados al partido puedan participar de forma directa en la configuración de la voluntad partidista, por ejemplo, mediante las consultas internas para la elección de directivas y candidatos, las consultas populares y las consultas interpartidistas. Posibilidad de convertir los partidos en verdaderos canales que transmitan las preocupaciones de los ciudadanos a las instancias gubernamentales.

> (…) (i) el fortalecimiento del sistema democrático, mediante la exigencia a partidos y movimientos de organizarse de modo armónico con dicho principio, en especial para la escogencia de sus candidatos a cargos uninominales y corporaciones públicas; (ii) el establecimiento de condiciones más exigentes para la creación de partidos y movimientos políticos, al igual que el otorgamiento de rango constitucional a la prohibición de la doble militancia ; (iii) la previsión de listas únicas avaladas por el partido o movimiento político; (iv) la modificación del sistema electoral a través de la cifra repartidora como método para la asignación de curules; y (v) la racionalización de la actividad del Congreso de la República mediante el establecimiento de un régimen severo de bancadas. (Corte Constitucional, sentencia C 303 de 2010. (Consideraciones, numeral 17)

Así, la Corte Constitucional conforme a estas características y objetivos, enuncia en la Sentencia C-490 de 2011 como funciones de los partidos y movimientos políticos, los siguientes:

> (…) (1) movilizar a los ciudadanos con miras a su integración en el proceso político y a la reducción de la abstención electoral de modo que el sistema en su conjunto pueda aspirar a conservar su legitimidad y respetar el primado del principio mayoritario; (2) convertir las orientaciones, actitudes y demandas de la población, expresas o latentes, en programas permanentes o coyunturales de acción política que se presentan como alternativas para ser incorporadas formalmente por las instancias públicas o que se destinan a alimentar la oposición frente al poder establecido; (3) contribuir a la formación de una cultura política y al ejercicio responsable del sufragio, mediante la información al público relativa a los asuntos que revisten mayor trascendencia social; (4) ofrecer a los electores las listas de personas entre las que pueden elegir a las personas llamadas a integrar y renovar los órganos estatales; (5) garantizar a los electores que en proporción a sus resultados electorales y dependiendo de éstos, su capacidad organizativa podrá realizar los programas y propuestas presentadas". [Cita de la sentencia C-089 de 1994] (Sentencia C-490 de 2011, apartado Consideraciones, numeral 4.)

En relación con la democracia representativa de audiencias, en esta misma providencia, la Corte Constitucional al evaluar la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1475 de 2011, se refiere a la posibilidad que tienen los candidatos independientes a cargos y corporaciones de elección popular, para inscribir su

candidatura con el apoyo de la ciudadanía por medio de la recolección de firmas de apoyo de la candidatura, lo que da entrada al escenario político para que estos líderes, ya sea por medio de los partidos o de forma independiente y autónoma, ingresen en la lucha democrática e institucionalizada del poder político[133].

Finalmente, se debe recalcar el componente deliberativo en las distintas etapas del modelo representativo y con ello, en sus diferentes escenarios (el parlamento, el partido y la audiencia pública), como una de las vías racionales para la construcción de la idea de bien común, objeto de garantía y protección en los distintos escenarios políticos

2.1.2 Democracia participativa.

Al igual que el referente conceptual de democracia representativa, la democracia participativa agrupa diversas posturas que se diferencian en los escenarios y alcances. Como lo señala Del Águila (2009) el antecedente al que se remiten los teóricos de este modelo de gobierno lo constituye históricamente la democracia ateniense del siglo V. a.c., y teóricamente, el modelo normativo de la democracia directa, es decir, el ejercicio directo del poder político (kratos) por el pueblo (demos), en el escenario del poder soberano, la asamblea legislativa[134]. El presupuesto del que parte esta construcción, se puede resumir en la crítica que realiza Rousseau (1989) al modelo de gobierno de democracia representativa:

> La soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada: consiste en la voluntad general, y la voluntad no se representa, porque es ella misma o es otra; en esto no hay término medio. Luego, los Diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes; son tan solo sus comisarios, y no pueden determinar nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado es nula, y ni aun puede llamarse ley. El pueblo ingles cree ser libre y se engaña, porque tan sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento, y luego que éstos están elegidos, ya es esclavo, ya no es nada. El uso que hace de la libertad en los cortos momentos en que la posee, merece por cierto que la pierda. (p.120).

Para recordar que en el mismo capítulo 15 del libro tercero del Contrato Social, Rousseau reconoce las dificultades prácticas para la adopción del modelo

[133] Ibíd. Apartado Consideraciones, numeral 94.
[134] Véase Rousseau (1989) y Bobbio (2005) y para una descripción del modelo histórico, véase Dahl (2004) y Held (2016).

de democracia directa en el Estado-nación moderno. Aunque interpretaciones de este apartado han llevado a construcciones teóricas radicales sobre el ejercicio directo del poder por el pueblo[135], también se han presentado versiones moderadas que se alejan de la versión liberal del ciudadano apático al ejercicio de la participación política, enclaustrado en la esfera de la vida privada, pero sin llegar estas propuesta al ciudadano total, siempre pendiente y participante en la configuración del poder político. Al respecto Bobbio (2005) llama la atención sobre los alcances de este tipo de totalitarismo:

> "(…) En los escritos de juventud, Marx indicó como meta del desarrollo civil de la humanidad al hombre total; pero el individuo roussoniano, llamado a participar desde la mañana hasta la noche para ejercer sus deberes de ciudadano, no sería el hombre total sino el ciudadano total (como fue llamado por Dahrendorf). Observando con atención, el ciudadano total no es más que la otra cara, igualmente peligrosa, del Estado total. No por casualidad la democracia roussoniana frecuentemente ha sido interpretada como la democracia totalitaria en oposición a la democracia liberal.
>
> El ciudadano total y el Estado total son dos caras de la misma moneda, porque tienen en común, aunque considerada la una desde el punto de vista del pueblo, y la otra desde el punto de vista del príncipe, el mismo principio: "todo es política", es decir, la reducción de todos los intereses humanos a los intereses de la polis, la politización integral del hombre, la resolución del hombre en el ciudadano, la eliminación completa de la esfera privada en la esfera pública." (p.51)

Sin entrar en el debate sobre la extensión y nivel de profundidad que se le "debe" dar a la democracia directa, se partirá del supuesto que siempre será valioso el incentivar y garantizar espacios de participación ciudadana, ya sea que las mismas instituciones estatales decidan ofrecerlos, sean adquiridos por la ciudadanía a partir de procesos de reivindicación o por la adopción de prácticas democráticas novedosas y/o espontaneas que pongan "en crisis" la perspectiva del modelo "tradicional", al partir del presupuesto, también democrático, que será necesario siempre someter a análisis y debate la dirección que tomen las practicas referidas.

---

[135] Es el caso referenciado por Sartori y denominado "democracia semidirecta" "(…) (en palabras de Toffler), de carácter electrónico, ciberdemocrático y otorgando poder creciente, como iguales, a las asambleas locales de base, los referendos y la "orientación de las encuestas" (…)". (Sartori, 2005; p. 33)

A partir de la valoración positiva de la intervención ciudadana en la configuración de la política y como se verá, también social, a través de un ejercicio que vaya más allá de la elección de los representantes en los órganos colegiados de decisión y de dirección política-estatal, se identificaron principalmente desde la propuesta político-social aportada por Bobbio (2005) en su texto "El futuro de la democracia", los elementos conceptuales de la democracia participativa en la línea jurisprudencial construida.

Como ya se ha indicado, el análisis y construcción que extrae la Corte Constitucional del texto fundamental de 1991, no se circunscribe exclusivamente al modelo de gobierno representativo. En el juicio de constitucionalidad de la reforma al sistema político representativo, esta corporación observa en Sentencia C-303 de 2010, que los postulados constitucionales consagran un modelo político que extiende la participación de los ciudadanos más allá del escenario electoral para la elección de los representantes a las corporaciones colegiadas o uninominales, consagra un derecho de participación política más extenso, en tanto la posibilidad de actuar en diversos escenarios, pero al mismo tiempo, implica un mayor esfuerzo para el ciudadano en el ejercicio de la libertad positiva, en tanto participación en los procesos e instancias donde se toman decisiones que afectan intereses de carácter colectivo del nivel nacional, regional y local.

> (…) "[e]l concepto de democracia participativa lleva ínsita la aplicación de los principios democráticos que informan la práctica política a esferas diferentes de la electoral. Comporta una revaloración y un dimensionamiento vigoroso del concepto de ciudadano y un replanteamiento de su papel en la vida nacional. || No comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos o en consultas populares, o para que revoquen el mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios no electorales que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. || La participación ciudadana en escenarios distintos del electoral alimenta la preocupación y el interés de la ciudadanía por los problemas colectivos; contribuye a la formación de unos ciudadanos capaces de interesarse de manera sostenida en los procesos gubernamentales y, adicionalmente, hace más viable la realización del ideal de que cada ciudadano tenga iguales oportunidades para lograr el desarrollo personal al cual aspira y tiene derecho." (Consideraciones, numeral 14.3.)

Aproximándose a la postura republicana referenciada por Dahl (2008), del ciudadano interesado en participar en los escenarios políticos para la consecución del interés general, en el ejercicio de la libertad positiva, de imponerse él mismo el orden que lo regirá en su relación con los demás, en tanto animal social y político.

> (…) un hombre bueno debe ser también un buen ciudadano; de que un buen sistema político es una asociación constituida por buenos ciudadanos; de que un buen ciudadano es aquel que posee como atributo la virtud cívica; de que la virtud es la predisposición a procurar el bien de todos en los asuntos públicos y de que, por lo tanto, un buen sistema político no sólo refleja la virtud de sus integrantes, sino que la promueve. (p.36)

El ciudadano actúa en este modelo, no sólo como un criterio de legitimidad en relación con el origen del poder político mediante la elección de los representantes (componente fundamental en los modelos democráticos contemporáneos), ahora viene a complementar este gobierno representativo[136] por medio de la legitimidad en el ejercicio, por medio de su participación inmediata en los escenarios de toma de decisión, como lo referencia la Sentencia C-150 de 2015:

> La expresión 'participativo' que utiliza el Constituyente de 1991 va más allá del atributo de participación que ostenta toda democracia fundada en la soberanía popular y generalmente expresada en modalidades de representación: alude a la presencia inmediata -no mediada- del Pueblo, en el ejercicio del poder público, ya como constituyente, legislador, administrador o veedor. Con ello, la clásica participación democrática de representación se complementa con formas de participación democrática de decisión, ya no solo en función de la legitimación del origen del poder público sino en procura de la legitimidad de su ejercicio. Así, la democracia se vitaliza y completa por cuanto el Pueblo ejerce la soberanía, tanto "por medio de sus representantes" como "en forma directa", siempre en los términos establecidos en la Constitución (CP, art 3). (Apartado Consideraciones, numeral 6.1.4.)

Configurándose los mecanismos de participación ciudadana enunciados en el artículo 40 y Capítulo I del Título IV de la C.P. en instrumentos centrales, que no

[136] La relación de complementación también es traída a colación por Bobbio: "(…) la democracia representativa y la democracia directa no sean dos sistemas alternativos en el sentido de que allí donde existe uno no pueda existir el otro, sino que son dos sistemas que pueden integrarse recíprocamente. Se puede decir mediante una formula sintética que en un sistema de democracia integral las dos formas de democracia son necesarias, pero no son, consideradas en sí mismas, suficientes. (2005; p. 61).

los únicos[137] para el ejercicio de la participación política directa por parte de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión y control del poder estatal. Generándose escenarios para el ejercicio directo por parte del pueblo, de las distintas ramificaciones en que se expresa el poder soberano, mediante los poderes de reforma constitucional, iniciativa legislativa, en la definición de las políticas públicas e incluso, aunque no regulado, en el ejercicio de la función jurisdiccional por medio del juicio por jurados –pares- en las causas criminales[138].

Ahora bien, la Corte Constitucional ha resaltado que la implementación constitucional de los principios democráticos representativos y participativos, no sólo se circunscriben al escenario de los distintos niveles estatales, sino que se extienden a aquellas instituciones y formas políticas que se encuentran en la zona gris entre la sociedad civil y el Estado, los partidos y movimientos políticos, a través de la institucionalización de mecanismos internos de elección de representantes y la adopción de medios de control por parte de militantes y ciudadanía, a través de las audiencias públicas de rendición de cuentas. En esta línea, indica la Corte Constitucional (Sentencia C-490 de 2011 Apartado Consideraciones, numeral 17): "(…) en el actual constitucionalismo colombiano, las agrupaciones políticas, lejos de ser organizaciones separadas del escrutinio público, están intensamente vinculadas al control ciudadano, pues solo así pueden comprenderse como genuinamente democráticas."

En este proceso de fuga de los postulados democráticos desde las instancias estatales (elecciones periódicas, universalización del derecho al sufragio, mecanismos de intervención directa en el accionar estatal como el referendo y el plebiscito) a su adopción en formas de organización político-social,

---

[137] Otras instancias de participación directa de los ciudadanos son enunciadas por la Corte Constitucional en Sentencia C-330 de 2010: (…) Para ello, la Carta dispone de diversas herramientas institucionales que posibilitan tales competencias, como son la revocatoria del mandato de los elegidos en los casos y formas que establece la ley, la iniciativa en las corporaciones públicas, la interposición de acciones públicas en defensa de la Constitución y la ley, y el acceso al desempeño de cargos y funciones públicas, todos ellos contemplados como derechos fundamentales y, por tanto, protegidos incluso en grado jurisdiccional. A estas potestades se suman otras de más amplio espectro, como sucede con las veedurías ciudadanas dirigidas al control de la actividad de las distintas autoridades del Estado, entre ellas las de origen democrático directo. (Consideraciones, numeral 14.3.)

[138] Véase inciso 4º del artículo 116 de la C.P.

partidos y movimientos políticos-, Bobbio (2005) plantea como nuevos escenarios y retos al modelo de democracia participativa su apropiación por ámbitos sociales no políticos como la familia, comunitarios, centros educativos, sindicatos, empresas, entre otros.

> "(…) es posible decir que si se puede hablar hoy de un proceso de democratización , éste consiste no tanto, como erróneamente se dice, en el paso de la democracia representativa a la democracia directa, como en el paso de la democracia política en sentido estricto a la democracia social, o sea, en la extensión del poder ascendente, que hasta ahora había ocupado casi exclusivamente el campo de la gran sociedad política (y de las pequeñas, minúsculas, con frecuencia políticamente irrelevantes, asociaciones voluntarias), al campo de la sociedad civil en sus diversas articulaciones, desde la escuela hasta la fábrica: hablo de escuela y de fábrica para indicar simbólicamente los lugares donde se desarrolla la mayor parte de la vida de la mayoría de los miembros de la sociedad moderna (…)" (p.63)

En todo caso, la extensión de la cultura democrática no sólo se limita a la posibilidad de participación en los distintos escenarios sociales por medio del ejercicio del derecho al voto, esta es sólo una de las posibilidades. También se busca que el individuo, en los distintos contextos sociales (familiares, comunitarios, sindicales, empresariales, etc.) tenga la posibilidad de informarse sobre las decisiones que se desean tomar y que le afectan, también que se le brinde la posibilidad de hablar (y que se le escuche) –aunque posteriormente no se acojan sus planteamientos después de un proceso deliberativo-.

> "Si hoy se quiere tomar un indicador del desarrollo democrático, éste ya no puede ser el número de personas que tienen derecho a votar, sino el número de las sedes, diferentes de las sedes políticas, en las cuales se ejerce el derecho de voto. Para dar un juicio sintético pero eficaz del grado de democratización de un determinado país, el criterio ya no debe ser el de "quien" vota, sino el de "donde" vota (y que quede claro que aquí entiendo "votar" como el acto típico y más común del participar, pero de ninguna manera pretendo limitar la participación al voto)." (Bobbio, 2005, P. 65)

A este proceso de fuga de los principios constitucionales de las relaciones políticas a las sociales no es ajeno el Tribunal Constitucional colombiano, el cual en Sentencia C-303 de 2010, reconoce que el principio democrático bajo los estándares del modelo constitucional de 1991 influye en las relaciones entre particulares, bajo el entendimiento de la igual dignidad que corresponde a cada

uno de los interlocutores en el trafico intersubjetivo comunicacional, lo que implica un reconocimiento del otro y del aporte que puede ofrecer a su entorno social.

> El principio de democracia participativa no sólo informa el ejercicio del poder público y social, sino que además penetra ámbitos de la vida privada anteriormente excluidos de la regulación estatal. En efecto, la participación en la vida política, cívica y comunitaria del país es elevada al status de deber constitucional de la persona y del ciudadano (CP art. 95-5). De otra parte, la igualdad de derechos y deberes de la pareja, se erige como fundamento de las relaciones familiares, fomentando el respeto recíproco y castigando cualquier forma de violencia destructiva de su armonía y unidad (CP art. 42). Adicionalmente, el Estado y la sociedad deben garantizar la participación activa de los jóvenes, en los organismos públicos y privados que tengan a su cargo la protección, educación y progreso de la juventud (CP art. 45). [Cita de la sentencia C-089/94] (Corte Constitucional. Sentencia C 303 de 2010. Consideraciones, numeral 14.2.)

Así, en la misma línea de Bobbio, la Corte Constitucional en la providencia ya citada, resalta el carácter expansivo del principio democrático, más allá de las instancias políticas, pretende con ello el constituyente una mayor incidencia de todos los afectados en el proceso de construcción y de-construcción de las relaciones sociales y las decisiones colectivas –entre ellas las políticas públicas- en los distintos niveles, para la satisfacción de los derechos colectivos y el interés general.

> (…) Esto implica, por ende, deberes específicos para el Estado y los particulares, consistentes en (i) la fijación e implementación de espacios deliberativos con incidencia material, en las condiciones expuestas en precedencia; y (ii) la prohibición de establecer reglamentaciones dirigidas a negar o reducir dichos espacios de participación, de modo que se adopten modelos de decisión político o social reservados o autárquicos.[139] Así, la Corte ha resaltado que "*... la democracia participativa supone una tendencia expansiva. Esta característica significa que el principio democrático debe ampliarse progresivamente a nuevos ámbitos y hacerse cada vez más vigente, lo cual exige la construcción de una nueva cultura que debe paulatinamente implementarse en la sociedad política. Se trata pues de una maximización progresiva de los mecanismos que permiten el acceso al poder político, y el ejercicio y control del mismo, así como la injerencia en la toma de decisiones. Desde este punto de vista, la tendencia expansiva de la democracia participativa proscribe los obstáculos y trabas que impiden la efectiva realización de la democracia, y el excesivo formalismo de las normas que regulan el ejercicio de los*

[139] En este sentido, la Corte Constitucional ha declarado inexequibles normas legales que han tendido a reducir, eliminar o impedir la extensión de la democracia participativa y pluralista. Sobre el particular pueden consultarse, entre otras, las sentencias C-1110/00 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), C-497/95 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-447/95 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

> *derechos políticos*."[140] (Corte Constitucional. Sentencia C 303 de 2010. Consideraciones, numeral 14.3.)

Condiciones normativas y materiales que permitirán un mayor nivel de incidencia social por medio de la apertura de los canales democráticos políticos y sociales, en la configuración de las decisiones de interés colectivo, tanto a nivel social como estatal.

2.1.3 Democracia deliberativa.

La deliberación ha estado presente histórica y teóricamente en las formas representativas y participativas de gobierno democrático, la diferencia en su desarrollo es de espacios y grados. Por ejemplo, en Atenas la votación estaba precedida de la discusión, donde los ciudadanos que lo deseaban presentaban su opinión y de esta forma, su postura era considerada por el resto de la asamblea.[141] En el modelo representativo parlamentario, el representante toma su decisión después de reflexionar los distintos puntos de vista que le fueron expuestos en la discusión parlamentaria. En el modelo de democracia de partidos, el foro de deliberación se traslada al interior de la asamblea u órganos de dirección de los partidos políticos, donde la decisión tomada era sostenida por el representante ante y en los órganos estatales de toma de decisión política. En la democracia de audiencias, con la entrada de los líderes políticos en la arena de lucha democrática[142], los espacios de deliberación se extienden al escenario de la opinión pública, con la participación de todos los ciudadanos y grupos de intereses.

> (…) Un creciente segmento del electorado tiende a votar según los problemas planteados en cada elección. (…) los votantes interesados en política y que buscan información están expuestos a opiniones encontradas, mientras que en la democracia de partidos los ciudadanos más activos e interesados veían forzada sus opiniones por sus fuentes de información. (…) Las discusiones de temas concretos ya no se limitan al parlamento (como en el parlamentarismo) o a comités consultivos entre los partidos (como en la democracia de partidos); tienen lugar dentro del mismo público. (…) un

---

[140] *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia C-179/02.
[141] Sobre la *isegoria*, véase Held (2016; p. 36) y Dahl (2008, p. 22).
[142] Un estudio de los lideres o "príncipes democráticos" se encuentran en la obra de Fabbrini (2009)

> nuevo protagonista en la discusión pública, el votante flotante, y un nuevo foro, los medios de comunicación. (Manin 1997, p. 283)

Los grados o niveles de deliberación varían en cada uno de los escenarios referidos, tomando como criterios de medición el número de sujetos intervinientes, la libertad para formar su propio juicio, la igualdad entre ellos, la pluralidad de posturas que potencia o efectivamente se pueden expresar, la amplitud y diversidad de escenarios para el ejercicio deliberativo.

Serán las propuestas teóricas de los profesores Habermas (2008, 2010 y 2014) y Rawls (2002 y 2011)[143] las que sustentarán una construcción conceptual propia de la democracia deliberativa[144], diferenciándola de la democracia representativa y participativa.

Estos autores, como también Benhabib, (2006; 2008), Cohen J.L. (1999; 2000), Cohen J. (2000, 2001), Elster (2001), Nino (1997; 2007) y Gargarella (2005) entre otros, iniciarán el debate sobre los aportes que desde la democracia deliberativa o política deliberativa se puede hacer a la teoría y práctica general de la democracia, para la transformación y reforzamiento de las bases de legitimidad de la democracia existente.

Sin desconocer los grandes aportes realizados a la discusión por todos los autores referidos, se tomará como eje de partida, la construcción conceptual de la política deliberativa del profesor Jürgen Habermas[145], por la gran influencia que el modelo, jurisprudencia y doctrina constitucional alemana tienen en los estudios jurídico-políticos regionales y de forma específica a nivel nacional[146] desde la implementación de la Constitución Política de 1991, cuyas principales fuentes

---

[143] Sobre Rawls puede verse: Botero, Juan José (Coord.) (2005) Con Rawls y contra Rawls. Una aproximación a la filosofía política contemporánea. Editorial Universidad Nacional de Colombia. Bogotá.

[144] Véase Elster (2001, p. 18)

[145] El referente teórico de partida para el presente análisis, es la propuesta del profesor Jürgen Habermas de la política deliberativa, auxiliándonos para su compresión de autores como Velasco, Held, Baños, Suárez y Nino, reconociendo que este último construye y analiza la teoría de la democracia deliberativa *principalmente* desde el referente rawlsiano.

[146] Lo anterior, no puede llevar a desconocer la actual influencia que tiene el modelo norteamericano en el sistema colombiano, y con ello de las propuestas filosófico políticas del profesor John Rawls para la sustentación de la legitimidad de los actuales modelos de gobierno democráticos.

normativas se encuentran en la Constitución española de 1978 y en la Constitución alemana de Bonn de 1949 (Vila, 2007, p. 130-136).

La propuesta del profesor Habermas (2010) parte de la posibilidad de lograr decisiones políticas transformadas en jurídicas, cuya validez pueda ser sustentada, no desde presupuestos metafísicos, sino desde la práctica comunicativa, a través de la construcción intersubjetiva de normas jurídicas de carácter general[147].

> La teoría del discurso cuenta con la intersubjetividad de orden superior que representan los **procesos de entendimiento que se efectúan a través de los procedimientos democráticos o en la red de comunicación de los espacios públicos políticos**. Estas comunicaciones, no atribuibles a ningún sujeto global, que se producen dentro y fuera del complejo parlamentario y de sus órganos programados para tomar resoluciones, **constituyen ámbitos públicos en los que puede tener lugar una formación más o menos racional de la opinión y de la voluntad acerca de materias relevantes para la sociedad global y necesitadas de regulación**. El flujo de comunicación entre la formación de la opinión pública, los resultados electorales institucionalizados y las resoluciones legislativas tienen por fin garantizar que **la afluencia generada en el espacio de la opinión pública y el poder generado comunicativamente se transformen a través de la actividad legislativa en poder utilizable administrativamente**. (…) Pero aquí la sociedad civil, en tanto que base social de los espacios públicos autónomos, se distingue tanto del sistema económico como de la administración pública (…) (**Negrillas fuera de texto**) (p.375)

La política deliberativa[148] de Habermas, parte de la compresión de la democracia como un proceso de entendimiento, y en cuanto tal, preocupado por la forma, que no por el contenido propio de las decisiones; que si, por la calidad racional de las mismas. Es decir, que puedan ser defendibles racionalmente, a partir de la fuerza de los mejores argumentos y más allá de las fuerzas aplastantes de una mayoría cuantitativa. Su legitimidad no parte del carácter mayoritario de la decisión, sino del proceso de construcción hacia una decisión racional[149].

---

[147] La presente investigación reconoce la importancia de esa construcción intersubjetiva de las normas de carácter general, pero también parte del presupuesto democrático-el cual no es excluido por Habermas - en la expedición de normas de rango inferior a las leyes, como los decretos y demás actos administrativos de carácter general y particular, incluso su ejecución.

[148] Este concepto será tratado de forma equivalente al de democracia deliberativa, en tanto el autor alemán optó por el de política deliberativa en su construcción conceptual del modelo objeto de este acápite. Véase (2010; cap. VII)

[149] Sobre la legitimidad del procedimiento comunicativo de construcción de consensos sociales frente a temáticas de interés general, comenta Nino: (…) Desde mi punto de vista, el valor de la democracia reside en su naturaleza epistémica con respecto a la moralidad social. Sostengo que,

> (…) Lo que Habermas señala es que el principio de la mayoría no resulta autosuficiente por él mismo como criterio de validación o de legitimación; pues como ya lo habían señalado los liberales clásicos, este principio puede conducir, sino está reglamentado, a una autentica dictadura de las mayorías; por ello se imponen las exigencias normativas y procedimentales que conduzcan a un asentimiento sin constricciones. (Suárez, 2013, p, 154)

Lo anterior, no quiere decir que la regla de la mayoría pierda relevancia dentro de los sistemas democráticos. En tanto se reconoce la imposibilidad e inconveniencia política de mantener debates eternos, se considera pertinente cerrar el proceso deliberativo que busca la construcción racional de una decisión a través de la regla de la mayoría, ante la dificultad práctica y el respeto del pluralismo, para la consecución de los consensos unánimes racionales.

> *(e)* Las deliberaciones se enderezan en general a alcanzar un acuerdo racionalmente motivado y **puede en principio proseguirse ilimitadamente o retomarse en cualquier momento. Pero a las deliberaciones políticas ha de ponérseles término mediante acuerdo mayoritario habida cuenta de que la coerción de las circunstancias nos obliga a decidir**. A causa de su conexión interna con una práctica deliberativa la regla de la mayoría funda la presunción de que **la opinión mayoritaria, falible, puede servir como base racional de una praxis común <<hasta nuevo aviso>>, es decir, hasta que la minoría haya convencido a la mayoría de la corrección de sus (de la minoría) concepciones.** (Negrillas fuera de texto) (…) (**Negrilla fuera de texto**) (Habermas, p. 382)

En este proceso intersubjetivo, debe tener la posibilidad de intervenir cualquier sujeto que crea ver comprometido sus intereses, en su consideración general, brindándosele la posibilidad de presentar argumentos a favor de las posturas por él defendidas; pero también recae en él la responsabilidad de escuchar los argumentos presentados por los demás sujetos intervinientes, exigiéndosele, no partir de posturas dogmáticas, en tanto se parte del presupuesto de la construcción de los consensos a partir de la *fuerza convencedora* de los argumentos.

---

una vez hechos ciertos reparos, se podría decir que la democracia es el procedimiento más confiable para poder acceder al conocimiento de los principios morales. Por ello, esta posición no constituye una visión perfeccionista, pues presupone una diferenciación entre los estándares morales, limitando el valor epistémico de la democracia a aquellos que son de naturaleza intersubjetiva. (1997, p. 154)

> (…) Todas concuerdan, creo, en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que se han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: esta es la parte deliberativa. (…) (Elster, 2001, p. 21)

En esta línea, por sus condiciones discursivas y argumentativas, y en tal medida racionales, cualquier tema de la vida social y en sociedad puede ser puesto en discusión por cualquiera de los intervinientes como un asunto con relevancia pública, para iniciar el proceso deliberativo un diálogo sobre la necesidad de adoptar decisiones de carácter general sobre un tema particular.

> (…) El hablar sobre algo no es lo mismo que inmiscuirse en los asuntos del prójimo. Ciertamente, el ámbito de la intimidad ha de permanecer protegido contra impertinencias y miradas críticas de extraños; pero no todo lo que queda reservado a las decisiones de las personas privadas, queda también sustraído a la tematización pública y protegido contra la crítica. Antes todos los asuntos que ha menester de una regulación política deben discutirse públicamente; pero no todo lo que justificadamente es objeto de una discusión pública, queda ya también convertido en objeto de una regulación política. (Y no toda regulación política afecta lo que es de incumbencia privada.) Con ayuda de estas distinciones puede uno caer fácilmente en la cuenta de que las reservas liberales contra la delimitación del espectro público de temas, resultan superfluas, mientras quede protegida la integridad personal del individuo particular. (Habermas, 2010, p.392)

Esta libertad de colocar sobre la mesa de discusión cualquier tema que se considere pueda tomar relevancia en los escenarios de construcción de la opinión pública, es de vital importancia para que todos los grupos, especialmente aquellos que se consideran marginados, puedan vislumbrar e iniciar proceso de reivindicación respecto de escenarios donde se den relaciones de dominación, como lo fue y lo es el caso de la violencia intrafamiliar, ejemplo traído a colación por Habermas[150] (2010, p. 390).

Ahora bien, como se ha reiterado, el fundamento básico de legitimidad de la democracia o política deliberativa se encuentra, no sólo en los presupuestos clásicos de la decisión por mayorías, negociación de intereses o ampliación de los espacios de participación por medio del ejercicio del derecho al sufragio, propios

[150] Frente a la crítica feminista, en relación la exclusión de la mujer o su puesta en desventaja en la teoría habermasiana, véase Benhabib (2006, p. 126-132)

de la democracia representativa y participativa[151], sino en el procedimiento formal de construcción racional de consensos, a través de la fuerza exclusiva del mejor argumento.

Este carácter racional, unido a las condiciones de pluralidad y dinamismo de las sociedades modernas, especialmente en un contexto global, permite un proceso permanente y constante de transformación del conocimiento (y también cultura) ya construido, que admite colocar en cuestión lo ya "tradicionalmente" consolidado como "verdadero", de tal forma que ningún debate en el escenario político democrático se cierra de forma permanente, y en momentos determinados, se brinda la posibilidad a aquellos que fueron minorías, reformular los argumentos primariamente no considerados en el espacio deliberativo.

> (…) el consenso anhelado por Habermas no es, como a veces se presenta de manera caricaturesca, un pariente cercano de la unanimidad, sino un proceso de ajuste entre mentes e intereses discrepantes e incluso contrapuestos. Aunque el objeto de la acción comunicativa es la consecución del consenso, no es cierto que la teoría habermasiana no deje espacio para el disenso fecundo y creador. Por el contrario, Habermas señala que, <<cuanto más discurso, tanto más contradicción y diferencia. Cuanto más abstracto el acuerdo, tanto más plurales los disensos con que podemos vivir sin violencia>> (PPM, 181). En cualquier caso, el consenso es el objetivo, pero la discusión es el camino. (…) Lo que se quiere decir es que en cada momento no hay más vía racional para dirimir una disputa argumentativa que el acuerdo exento de coacción, esto es, que el seguimiento del procedimiento marcado por las reglas del argumentar; esto no significa, sin embargo, que ese procedimiento nos vaya a conducir a certezas definitivas. (Velasco, 2003, p. 56)

En este mismo sentido se refiere Benhabib (2006), sobre el proceso de construcción – deconstrucción de las identidades, el mundo de la vida y el escenario discursivo:

> (…) el desarrollo de identidades individuales depende cada vez más de las actitudes reflexivas y críticas de los individuos para entretejer una historia vital coherente más allá del desempeño convencional y de las definiciones de género. (…) la apropiación de la tradición cultural se vuelve más dependiente de la hermenéutica creativa de los intérpretes contemporáneos. (…) Ahora, la legitimidad de la tradición se basa en apropiaciones imaginativas y creativas de la misma relativas a los problemas de significado del presente. (…) (p. 122)

---

[151] Véase Suárez, (2003, p.155), en relación con las legitimidades del liberalismo y el republicanismo contractualista, donde la democracia deliberativa se ofrece como alternativa de complementación, en tanto escenario para una discusión racional.

Habermas (2010 y 2014) plantea que en los procesos de interacción para la construcción de los sistemas deontológicos sociales (Velasco, 2003)[152] se dan dos tipos de acción: comunicativa e instrumental[153].

La acción comunicativa, parte del supuesto que todos los actores intervienes en los escenarios políticos de construcción de la opinión pública y de las decisiones políticas vinculantes, lo hacen de forma libre y cobijados por los criterios y en condiciones de igualdad, expone públicamente de forma sincera y clara, las razones por las cuales apoyan la toma de decisión político colectiva en uno u otro sentido, sometiéndola a un proceso de contradicción racional por sus interlocutores, tal como sucedería con cualquier argumento expuesto en este escenario.

Este proceso intersubjetivo permitirá a los diferentes sujetos intervienes[154], a través de los diálogos entre los distintos argumentos verdaderos[155] y claros, llegar a consensos racionales sobre aquello que se considera valioso socialmente y los parámetros deontológicos de conducta que se deben adoptar válidamente para la protección de esos intereses que incumben a todos, única y exclusivamente sobre la fuerza racional de los argumentos dados.

> (…) Los participantes en la argumentación tienen todos que presuponer que la estructura de su comunicación, en virtud de propiedades que puedan describirse de modo puramente formal, excluye toda otra coerción, ya provenga de fuera de ese proceso de argumentación, ya nazca de ese proceso mismo, que no sea la del mejor argumento (con lo cual queda neutralizado todo otro motivo que no sea el de la búsqueda cooperativa de la verdad). En este aspecto la argumentación puede entenderse como una *continuación* con otros medios, ahora de tipo *reflexivo*, de la *acción orientada al entendimiento*. (Habermas, 2014, p. 50)

Y continua más adelante:

> (…) Bajo el aspecto de proceso, por lo que mejor podría caracterizarse la intuición fundamental que vinculamos con las argumentaciones sería por la intención de convencer a un auditorio universal y de alcanzar para la manifestación o emisión de que

[152] Véase página 51 – 53 sobre la ética y la moral.
[153] Véase una explicación de las mismas en Suárez (2013; p.152), igualmente véase la construcción de Elster (2001, p. 18ss).
[154] Con la condición siempre presente de la no asunción de posiciones dogmáticas por ellos, es decir, inmodificables, que puedan ser objeto de convencimiento durante el proceso argumentativo.
[155] En tanto sean los que efectivamente sustente la decisión de los sujetos.

> se trate un asentimiento general. Bajo el aspecto de proceso[156], por la intención de cerrar la disputa acerca de las pretensiones de validez hipotéticas con un acuerdo racionalmente motivado; y bajo el aspecto de producto, por la intención de desempeñar o fundamentar mediante argumentos una pretensión de validez. (…) (Habermas, 2014, p. 52)

En este sentido, como lo manifiesta el profesor Nino (1997), el consenso que se logra después de la interacción de las distintas acciones comunicativas, tiene la capacidad de defender y justificarse ante la objeción que le presente cualquier interlocutor que haya participado en el proceso comunicacional, es decir, después del sometimiento al escenario deliberativo, se logra la construcción de un consenso que alcance la aprobación y el consentimiento de todos los intervinientes.

> (…) Así, Habermas sostiene, ´en el discurso… el contenido se encuentra sujeto a un proceso en el que los valores particulares son, en última instancia, descartados por no ser susceptibles de ser aceptados por consenso´. Habermas sostiene también que ´el principio de la ética discursiva… estipula [que] pueden aspirar a adquirir validez sólo aquellas normas que alcanzan (o pueden alcanzar) la aprobación de todas las personas afectadas en su calidad de participantes del discurso practico. (p.159)

Reiterándose en todo caso, que el consenso alcanzado no tiene carácter absoluto, y que, en el eventual planteamiento de buenas razones por la minoría, podrá ser puesto de nuevo en discusión en los escenarios de construcción de la opinión pública.

Por otro lado, la acción instrumental, aunque se puede dar en el mismo escenario político de construcción de la opinión pública y de las decisiones políticas vinculantes, procura la satisfacción exclusiva de los intereses individuales o la primacía de la postura argumentativa del sujeto interviene, con exclusión de todas las demás, desligándose de los intereses colectivos a pesar de sus efectos sociales.

La acción instrumental se puede manifestar de varias formas. Por ejemplo, mediante el ocultamiento en el proceso argumentativo de las verdaderas razones por las cuales se sostiene una proposición, o incluso acude a la amenaza de la producción de perjuicios o la promesa de recompensas para los interlocutores, son

[156] De acuerdo a la lectura del texto, en su contexto, hace referencia a “procedimiento”.

estos los factores determinantes en la toma de decisión y acción por los demás intervienes. No reposa la legitimidad y validez de la decisión o acción emprendida en la fuerza de los argumentos racionales, sino en otros factores coercitivos o compensatorios externos, incluso no construidos dialógicamente.

> (…) Mientras que en la acción estratégica un actor *influye* sobre otro empíricamente mediante la amenaza de sanciones o la promesa de gratificaciones a fin de *conseguir* la deseada prosecución de una interacción, en la acción comunicativa cada actor aparece racionalmente impelido a una acción complementaria, y ello merced al efecto vinculante de locución de una oferta del acto de habla. (Habermas, 2008, p.69)

Ahora bien, aunque la democracia deliberativa se asienta teóricamente en una propuesta formal para la construcción de consensos válidos intersubjetivamente, que no discute sobre la validez material, pero si su proceso racional de formación, ella parte de la condición de libertad de los sujetos intervinientes en el proceso argumentativo, del proceso de comunicación dirigido al entendimiento. Con ello, se vuelve condición de existencia para este proceso libre, que el sujeto tenga garantizadas unas condiciones materiales e intelectuales mínimas que le brinden la posibilidad de actuar y decidir con libertad en los espacios comunicativos de la sociedad civil, entre ellos los de carácter político[157].

> En cuanto entendemos del modo propuesto la <<sociación>> intencional como algo mediado comunicativamente, ya no contamos con seres sin cuerpo, inteligibles, que todo lo sepan y, por así decir, libres de contexto, sino con actores finitos, ligados a sus cuerpos, socializados en formas concretas de vida, localizados en el tiempo histórico y en el espacio social, implicados en las redes de la acción comunicativa, los cuales, al interpretar en cada caso faliblemente su propia situación, no tienen más remedio que nutrirse de los recursos de su mundo de la vida, de los que no pueden disponer a voluntad. No se niega aquí ni la contingencia de las tradiciones y de las formas de vida con las que nos encontramos ahí, ni tampoco el pluralismo de las subculturas, de las imágenes del mundo y de las constelaciones de intereses existentes. **Por otro lado, los actores no están entregados sin más a su mundo de la vida**. Pues éste sólo puede, a su vez, reproducirse a través de la acción comunicativa, lo cual quiere decir a través de procesos de entendimiento que dependen de sus posicionamientos con un *sí* o con un *no* ante pretensiones de validez susceptibles de crítica. (…) (**Negrilla fuera de texto**) (Habermas, 2010, p.403)

Ese mundo de la vida, será uno de los determinantes en el proceso de toma de postura y de decisión por parte de los distintos actores; pero al mismo tiempo,

[157] Véase Habermas (2010, p. 385). En igual sentido, Benhabib (2008, p. 200).

el sujeto también debe estar en la condición de poder colocar en duda el bagaje cultural que lo sustenta intelectualmente, permite su transformación, y con ello, la construcción de consensos a partir de procesos de convencimiento[158]. Esto exige de los sujetos, que, al sumergirse en los procesos comunicativos, contemplar la posibilidad de convencer, como de ser convencido, y con ello, de ser puestos en cuestión. Palabras más palabras menos, tener una "mente abierta" en el espacio comunicativo, de lo contrario, no podrían logarse los consensos en las comunidades actuales con características altamente plurales en su composición.

> (…) ***El lugar de posible fisura o ruptura que representa este poder decir que no*, sella la libertad finita de quienes, si quiere evitarse la nuda violencia, han de ser *convencidos***. Ciertamente, los discursos y negociaciones, incluso bajo tales condiciones ideales**, sólo pueden desplegar su fuerza de resolver problemas en la medida en que los problemas que nos salen al paso sean percibidos con sensibilidad, descritos adecuadamente y respondidos de forma productiva a la luz de tradiciones convertidas en reflexivas, de tradiciones postconvencionales**. Un entendimiento discursivo garantiza, ciertamente, el tratamiento racional de temas, razones e informaciones; pero ello no podrá ser sino en los contextos de una cultura abierta al aprendizaje y de un personal capaz de aprender. En este aspecto imágenes dogmáticas del mundo y patrones rígidos de socialización pueden constituir barreras para un modo discursivo de socialización. (**Negrilla fuera de texto**)) (Habermas, 2010, p.403)

Este escenario de ejercicio de la acción comunicativa dirigida al entendimiento es de carácter amplio y comprende lugares espontáneos como institucionales. El sistema democrático con características plurales en su constitución colectiva, está compuesto por cada uno de los individuos y colectividades que conforman la sociedad civil, los movimientos y partidos políticos, así como las instituciones de decisión política de los Estados.

El proceso de construcción de la opinión pública (u opiniones públicas), o denominado por Benhabib, iteraciones democráticas[159], sobre temas que se han puesto sobre la mesa para una discusión colectiva inicia desde los ámbitos intersubjetivos privados como la familia, interactúa con escenarios como el

---

[158] Igualmente, Benhabib (2006, p. 122).

[159] "Entiendo por *iteraciones democráticas* procesos complejos de argumentación pública, deliberación e intercambio a través de los que las demandas universalistas de derechos son contestadas y contextualizadas, invocadas y revocadas, positivizadas y posicionadas a través de instituciones legales y políticas, así como en las asociaciones de la sociedad civil". (2008, p. 198). También léase Benhabib (2006, p. 123), Arato y Cohen (1999, p. 43) y Cohen y Arato (2000, p. 38).

colegio, las universidades y los lugares de trabajo, se construye y de-construye a través del denominado por Habermas, sistema de esclusas, constituido por organizaciones privadas como los medios de comunicación, mixtas como los partidos políticos y por organizaciones estatales como los parlamentos, el sistema judicial y los sistemas burocráticos de la administración pública.

> (…) en lo tocante a densidad de la comunicación, a complejidad de su organización y a alcance, se diferencia en niveles, desde los niveles *episódicos* que representan el bar, el café, o los encuentros y conversaciones en la calle, hasta el espacio público *abstracto*, creado por medios de comunicación, que forman los lectores, oyentes y espectadores aislados y diseminados por todas partes, pasando por espacios públicos caracterizados por la presencia física de los participantes y espectadores, como pueden ser las representaciones teatrales, las reuniones de las asociaciones de padres en la escuela, los conciertos de rock, las asambleas de los partidos y congresos eclesiásticos. Pero pese a estas múltiples diferenciaciones todos esos espacios parciales de opinión pública, constituidos a través del lenguaje ordinario, permanecen porosos los unos para los otros. (…) (Habermas, 2010, p.455)

Y en otro lugar indica sobre los espacios institucionales

> (…) las decisiones vinculantes, para ser legítimas, tienen que venir controladas o regidas por flujos de comunicación que partan de la periferia y pasen las esclusas de los procedimientos democráticos y de los procedimientos propios del Estado de derecho en la entrada de este que representan el complejo parlamentario o los tribunales (y, en su caso, también en la salida que representa la administración encargada de implementar esas decisiones). (…) (Habermas, 2010, p.437)

Así, las decisiones de interés colectivo tomadas por las instituciones públicas del Estado Constitucional, serán legítimas socialmente, en cuanto estén sustentadas y tomen en consideración la opinión pública que se ha formado en los espacios comunicativos deliberativos de la esfera de la opinión pública, que han pasado los distintos filtros –o esclusas- informales e institucionales de su configuración, exige de instituciones como el parlamento, la judicatura y la administración pública estar atentos y en contacto permanente –interacción- con los distintos escenarios y organizaciones de la sociedad civil, para permitir que el proceso racional de construcción de la voluntad popular influya de forma efectiva en todo el proceso democrático institucional de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que en última instancia impactarán en las comunidades.

> (…) las estructuras de comunicación de la esfera de la opinión pública descargan al público de la necesidad de tomar *decisiones*; estas decisiones aplazadas quedan reservadas a las instituciones encargadas de tomarlas. En el espacio de la opinión pública las manifestaciones quedan clasificadas conforme a temas y según representen tomas de postura de afirmación o negación; las afirmaciones y razones son objeto de elaboración y se convierten en opiniones focalizadas. Lo que convierte a esas opiniones así agavilladas en *opinión pública*, es la forma como se producen y el amplio asentimiento por el que vienen <<Sustentadas>>. (…) (Habermas, 2010, p.442)

Como se puede observar, desde la propuesta de Habermas, la relación entre los modelos representativo y participativo frente al modelo deliberativo de la democracia no es de exclusión, como lo plantean autores como Sartori y Laporta (2005). Al contrario, y como lo leen Held (2016, p. 340), Gargarella (2005) y Baños (2006), tienen un carácter de complementariedad, en tanto se reconoce el papel central de las instancias representativas y participativas para la lectura y concreción de la opinión publica construida en los espacios comunicativos, lo que garantiza que esa voluntad popular racionalmente construida, sea tenida en cuenta en los escenarios de materialización de las políticas públicas a nivel[160] legal, judicial y especialmente en su ejecución por el aparato burocrático del Estado.

> Los demócratas deliberativos proponen una reconstrucción de la teoría de la democracia liberal fomentando sus posibilidades discursivas. No se trata de una teoría alternativa a la democracia liberal, sino que busca una mejor instrumentalización de los derechos políticos y de las instituciones de la democracia liberal por medio del espacio público y del principio liberal de publicidad que ha estado siempre presente en el liberalismo, pero que ha sido poco desarrollado (…) (Baños, 2006, p.10)

La Corte Constitucional no ha sido ajena a las elaboraciones teóricas y el análisis de las prácticas deliberativas que se han desarrollado en el mundo occidental en el contexto de gobiernos democráticos. Al contrario, ha utilizado la construcción conceptual de la democracia deliberativa para ampliar y potenciar los escenarios de participación, ahondar en los procedimientos racionales de construcción de consensos democráticos participativos, establecidos en las cláusulas normativas de la Constitución Política de 1991, lo que condiciona el

[160] Niveles que también pueden plantearse desde lo central, lo regional y lo local.

desarrollo legislativo y reglamentario de los mecanismos democráticos de participación ciudadana. Adopta de esta forma una concepción amplia y dinámica del modelo democrático constitucional colombiano.

En Sentencia C-303 de 2010 la Corte Constitucional especifica que la legitimidad del poder político deriva de su condición de expresión de la voluntad popular, la cual no sólo se manifiesta a través del voto y se define por el criterio de las mayorías. Al contrario, esta se construye por medio de un procedimiento con espacios deliberativos, en consideración del carácter plural de la sociedad donde se desarrolla, donde la decisión mayoritaria se toma después de brindar espacios de participación y deliberación con las minorías, al permitir a estas develar ante las primeras, cuáles serían en todo caso, los límites que sus intereses esenciales –derechos fundamentales- fijarían a las decisiones de interés social que eventualmente se tomen. Reconoce un grado de incidencia por todos los actores participantes en el proceso de formación de las decisiones públicas de interés general.

> (…) el principio democrático participativo tiene relación inescindible con la soberanía popular. Este vínculo se comprueba al considerar que en el Estado Constitucional toda modalidad de poder político encuentra su sustento en la expresión de la voluntad popular que lo inviste de legitimidad. A su vez, esa voluntad se ejerce mediante la democracia participativa y pluralista, entendida desde un criterio normativo, esto es, **en tanto procedimiento para encauzar la decisión de la mayoría en un marco respetuoso de la deliberación, los derechos de las minorías y el grado efectivo de incidencia de ese debate democrático en la determinación de las diversas esferas de la vida social y comunitaria**. (Negrilla fuera de texto) Consideraciones, numeral 15.

Donde, para un modelo constitucional democrático, las instancias de deliberación no sólo son funcionales a la construcción de consensos, también permiten cuando estos no son alcanzables, fijar entre los actores mayoritarios y minoritarios los límites constitucionales de las decisiones tomadas, de tal forma que no se afecten derechos fundamentales de las minorías. Por ello, en los procesos democráticos no basta la intervención de las minorías, se debe garantizar una incidencia efectiva de ellas en la construcción de las políticas públicas de interés general, de tal forma que estas no las atropellen por su sola condición de minorías.

La Corte Constitucional toma de la construcción conceptual de Bobbio (2005) para el modelo de democracia deliberativa, el fijar como valor constitucional perentorio el establecimiento de procedimientos y/o espacios democráticos a nivel social (no sólo estatal) que permitan la intervención de todos los interesados en procesos deliberativos de construcción racional de decisiones sociales. En estos espacios, como se resalta en la sentencia citada, no se espera que la decisión sea tomada por las mayorías, ni por el pueblo en asamblea, sino un nivel de incidencia por quienes se ven afectados en las decisiones de interés social que se tomen. Por ejemplo, en las instituciones educativas, fábricas, empresas, haciendas, cooperativas, entre otras.

> (…) toda actividad de la vida social está mejor ajustada a los cánones constitucionales, tanto cuanto prevea instancias y procedimientos dirigidos a satisfacer la deliberación material y que estos resulten efectivos en la confección de las decisiones que se adopten en tales procesos. Por ende, la democracia participativa es, ante todo, **un procedimiento dirigido a que las posturas de los individuos concernidos por determinada política incidan materialmente en la definición concreta de la misma**. En términos de la jurisprudencia de la Corte, **el principio analizado "es universal en la medida en que compromete variados escenarios, procesos y lugares tanto públicos como privados y también porque la noción de política que lo sustenta se nutre de todo lo que vitalmente pueda interesar a la persona, a la comunidad y al Estado y sea por tanto susceptible de afectar la distribución, control y asignación del poder social.**" (Consideraciones, numeral 14.3.)

Por ello, desde la compresión de la jurisprudencia constitucional, con la Constitución de 1991 no sólo se establece un modelo de gobierno democrático, sino que se inicia el proceso de implementación de una cultura política y social democrática, que determine los procesos de toma de decisión en las instituciones públicas estatales y en las instituciones sociales del orden público como privado. Deriva ello, en responsabilidades para las entidades estatales como para las organizaciones privadas en el establecimiento de escenarios participativos y deliberativos en los procesos de toma de decisión[161].

La apertura de los modelos de decisión propuesto por la Corte Constitucional, buscan permitir el *acceso*, *ejercicio* y *control* del poder político y social por los sujetos que en últimas se verán afectados por estas decisiones, para

[161] Véase pasaje ya citado de la sentencia C303 de 2010. Consideraciones, numeral 14.3.

garantiza con ello la prevalencia del interés general, desde canales donde la expresión de la voluntad popular venga precedida por un proceso que conduzca a una construcción racional de la misma.

2.2 La democracia deliberativa en la delimitación de los espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado.

Para el momento de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional mediante sentencia T-025 de 2004 por la Corte Constitucional, el derecho de participación política de las víctimas del conflicto armado presenta un enfoque y desarrollo desde la perspectiva de la democracia representativa –en su línea parlamentarista[162]-, circunscribe la participación de este sector de la población de forma principal a la elección de representantes ante el órgano legislativo parlamentario[163] para la protección de los intereses de la nación. Es decir, no se enfoca en el tipo de representante que comparte las calidades personales con sus representados y objeto de la política, específicamente su condición de víctima del conflicto armado, ni en la representación política ante entidades distintas al parlamento, sino en el que interviene en el escenario parlamentario para la promoción del interés general.

Como escenarios de participación directa de la población víctima del conflicto armado, y por esta misma condición, el marco legal se circunscribía a los Comités Municipales, Distritales y Departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada, estipulados en el artículo 7º de la Ley 387 de 1997. Estos, en tanto organismos regionales y locales donde participaban dos representantes de víctimas de desplazamiento forzado, de un total de diez integrantes, sus funciones eran de naturaleza administrativa, dirigiéndose principalmente a la orientación de la población víctima de desplazamiento forzado, la proposición de mecanismos alternativos de solución de conflictos, la evaluación y adopción de

[162] Véase apartado 2.1.1. de la presente investigación.
[163] Véase. Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas (2013, p.11).

medidas asistenciales para la atención de las necesidades de las personas y comunidades víctimas de este flagelo.

Así configurados, los Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada, no eran idóneos, como instancia de participación democrática, para lograr una incidencia efectiva en los procesos de formulación, ejecución y evolución de la política pública de atención y reparación. Es decir, no se establecían mecanismos ni rutas que permitieran a las organizaciones de víctimas canalizar vías de incidencia efectiva en los procesos de formación y materialización de la política pública de la cual eran objeto, como grupo poblacional específico, menos aún, se les permitía plantear ante las distintas instituciones encargadas de su ejecución, cuáles eran los beneficios de la misma y cuáles los puntos a mejorar. Es decir, no se hacía aplicación del principio básico de la democracia, de participación de los afectados en los procesos de toma de decisión política de asuntos que los afectan.

Como único mecanismo real de incidencia, se consagra normativamente para estos Comités, la posibilidad de interponer acciones constitucionales y legales "(…) *pertinentes que permitan minimizar o erradicar procesos embrionarios de persecución o violencia*." (Congreso de la Republica, 1997; art. 8º), accede a mecanismos contra mayoritarios, así denominados por Ferrajoli y otros (2009, p.362)[164] para la protección en sede judicial, de los derechos individuales y colectivos de la población víctima de desplazamiento forzado.

A nivel reglamentario, mediante el Decreto 173 de 1998 el Gobierno Nacional establece normativamente unos criterios para la implementación del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, entre ellos, el de participación de la comunidad y las Organizaciones no Gubernamentales, lo cual podría ser interpretado como la apertura a la sociedad civil en los procesos de configuración de la política pública sobre la materia, establece como imperativo la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones de la población desplazada. Así dispone su artículo 2.3.1.3:

[164] Véase también Ferrajoli (2009, p.912) y Rosanvallon (2011).

> Capacitación y Organización Social
>
> Comprende acciones para la promoción y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y civiles de desplazados, con el propósito de estimular la participación y gestión de la comunidad en la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos que en el marco de este Plan se lleven a cabo. El Fondo Nacional para Desplazados y la Oficina de Mujer Rural del Ministerio de Agricultura cofinanciarán proyectos para la promoción y fortalecimiento de las organizaciones civiles y comunitarias de los desplazados y, en especial, de las mujeres.

Sin embargo, no se especifican mecanismo y rutas concretas para garantizar la participación de estos sectores de la sociedad civil para la *formulación, ejecución, y evaluación*. En los casos en los cuales se establecen mecanismos de participación, se enfocan a eventos muy específicos que no significan actuar en escenarios de formulación o evaluación de la política en general, sino en la ejecución final, como es el caso de las mesas de concertación para acordar el retorno o reubicación de la población, consagrado en el numeral 2º del artículo 2.3 del referido Decreto y la participación en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural del artículo 2.3.1 del mismo.

Ante este panorama normativo, de predominio de la concepción representativa de la democracia y su tratamiento marginal participativo en los modelos democráticos desarrollados para las víctimas del conflicto armado; y ante la verificación fáctica de la ausencia de ejecución de una política de participación democrática[165], la Corte Constitucional decide incluir en la sentencia T-025 de 2004, dentro de los ámbitos cobijados por la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, el desarrollo de los parámetros democráticos, conforme a las exigencias participativas y pluralistas, bajo el respeto de la dignidad humana, que pregona la Constitución Política de 1991.

> (…) la Corte Constitucional expidió la Sentencia T-025 de 2004, la cual declaró el Estado de Cosas Inconstitucional respecto a las víctimas de deslazamiento forzado, dio un conjunto de ordenes al Estado colombiano para aumentar el presupuesto de atención y reparación a las víctimas, crear una institucionalidad que hiciera frente a este flagelo, y generar políticas publicas pertinentes y coherentes con la magnitud del drama humanitario causado por el conflicto armado, que deberían construirse con la

[165] Véase numeral 1.2.1. de la presente investigación, Colombia. Corte Constitucional. (Sentencia T 025 de 2004, p. 246) y el análisis de los Autos del 17 de junio de 2004 y 25 de agosto de 2004 M.P. Manuel José Cepeda de la presente investigación.

> participación efectiva de las propias víctimas. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, 2013, p.12)

En esta línea de exigencia de ampliación en la interpretación y aplicación del postulado democrático, la Corte Constitucional plantea el cumplimiento de unos parámetros mínimos en las instancias y mecanismos de participación que deben ser ofrecidos por cada una de las entidades que integraban el SNAIPD (Congreso de la Republica, 1997, Art. 5º). Ello, a pesar de no constituir esta política de atención, un elemento clave en el programa de gobierno del momento.

> Dicha orden judicial generó un gran cambio en cuanto a la percepción que de las victimas tenía el Estado y la sociedad. El Estado colombiano reaccionó y comenzó a responder en el marco de un contradictorio escenario donde, por un lado, se negaba la existencia del conflicto armado y se lo reducía a una amenaza terrorista y, por el otro, se proyectaban políticas para atender a las víctimas de un conflicto que para el gobierno no existía. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, 2013, p.12)

Así, la Corte Constitucional ordena al Estado, en cabeza del Consejo Nacional Para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, entidades que conforman el SNAIPD y del Gobierno Nacional, ofrecer oportunidades reales y suficientes de participación a los representantes de la población víctima de desplazamiento forzado, para garantizar la incidencia de su participación en los procesos de reformulación de la política pública de atención, en tanto medidas para superar el estado de cosas inconstitucional. Ello lo traduce la Corte Constitucional en[166]:

1) Difusión periódica de los resultados alcanzados y las medidas correcticas para superar el estado de cosas inconstitucional.
2) Participación de las víctimas en estado de desplazamiento forzado, en los procesos de diseño, ejecución y evaluación de la política pública.
3) La orden de diseñar mecanismos eficientes que garanticen una intervención real de la población en estado de desplazamiento.

[166] Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T 025 de 2004, Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 6.3.1.1.

4) La entrega de información oportuna y completa sobre los derechos de que son titulares, la oferta institucional, procedimientos y requisitos para acceder a ella y las instituciones responsables.
5) La participación de la población civil no víctima del conflicto.

El establecimiento de estos parámetros por la Corte Constitucional, como desarrollo de los postulados democráticos y pluralistas de la Constitución Política de 1991, son leídos por esta corporación como instrumentos complementarios del modelo de democracia representativa, y del papel central que el Congreso de la República juega en el proceso que se inicia para la superación del estado de cosas inconstitucional en todos sus componentes, y del derecho de participación en específico en lo que interesa para esta investigación.

La extensión del principio democrático a sus líneas participativa y deliberativa se refleja en cada una de las exigencias constitucionales planteadas por la Corte a las entidades encargadas de la política pública de atención a la población desplazada, en tanto no sólo se enfoca en la ampliación de los escenarios de participación, sino también, en la metodología adoptada para garantizar la incidencia de la misma, más allá de la regla democrática de la mayoría.

Así, como expresión de la democracia participativa, conforme a la construcción teórica del profesor Bobbio (2005), se consagra la exigencia constitucional a las distintas entidades que conforman el SNAIPD, de apertura de espacios de participación a las víctimas, organizaciones de víctimas y de la sociedad civil no víctima del conflicto armado, para que presenten sus observaciones ante ellas e incluso, en algunos casos, integren los organismo de toma de decisión por medio de representantes –aunque no necesariamente con derecho a voto-.

Ahora bien, como no se trata sólo de logar la presencia de las víctimas en estos escenarios de participación, y mucho menos, utilizarlas para legitimar decisiones previamente tomadas por las autoridades públicas, bajo los parámetros de la democracia deliberativa, y desde la lectura propuesta por Habermas, estos

espacios deben cumplir una serie de condiciones, de acuerdo a la Sentencia T-025 de 2004.

La construcción Habermasiana, plantea, como ya se ha indicado, que la racionalidad de las decisiones tomadas en los escenarios políticos democráticos, de acuerdo a los postulados de la política o democracia deliberativa, parte del presupuesto que estas se tomarán conforme a la fuerza del mejor argumento. Ello implica, que los participantes en la discusión tengan un conocimiento mínimo sobre aquello que es objeto de deliberación y futura decisión, la posibilidad de participar en el proceso deliberativo previo a la toma de decisiones ante las entidades encargadas de la definición de la misma, y aunque, no se exige por la Corte Constitucional escenarios donde las decisiones se tomen por mayoría de votos o de acuerdo a las posturas planteadas por las víctimas o sus organizaciones, si un proceso de dialogo, donde se indiquen las razones por las cuales se acogen o no las observaciones, evaluaciones y propuestas elevadas por ellas[167].

Es decir, para la Corte resulta primordial que, en el proceso democrático, las víctimas sean informadas de manera oportuna de las temáticas sobre las cuales se discutirá para la formulación, ejecución y/o evaluación de la política pública de atención y reparación, que ese proceso de información se realice en un lenguaje que sea comprensible y completo para sus receptores, con la entrega de toda la información relevante. Asimismo, que la convocatoria a las víctimas, sus representantes y demás integrantes de la sociedad civil se realice de forma oportuna, de tal manera que disponga del tiempo suficiente para agendarse, prepararse, y colocar a disposición las entidades públicas los recursos económicos para el traslado de los intervinientes, tiene en consideración que se trata se sujetos en especial estado de vulnerabilidad socio-económica.

Lo anterior, también implica para las entidades públicas la obligación de dar respuesta oportuna a los derechos de petición (de información y documentación) que presenten las víctimas, sus organizaciones y demás miembros de la sociedad

---

[167] Véase de nuevo. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T 025 de 2004. Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 8.2.

civil, para que lleguen con la información que consideren relevante a las reuniones a las cuales sean citadas.

Frente a los escenarios de participación que sean ofrecidos por las entidades que conforman el SNAIPD, deberán garantizar no solo su presencia en audiencias de socialización o en órganos de dirección. Además, se les debe permitir que lleguen, como ya se ha indicado, debidamente informadas, que tengan el derecho a exponer sus argumentos y pronunciarse frente a los expuestos por los demás miembros o participantes, la posibilidad de plantear propuestas y que las mismas sean consideradas por las entidades, lo cual no quiere decir que se deba adoptar la postura de las víctimas o sus organizaciones, pero sí que sus razones sean consideradas aunque no acogidas para la decisión en la formulación, ejecución o evaluación de la política pública de atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado.

En los escenarios retroalimentativos de evaluación de las política pública a nivel global, específico o particular[168] para la atención y reparación, resulta de vital importancia para el proceso racional de reformulación (conforme a la evaluación), la participación de las víctimas, en tanto, son ellas las destinatarias de estas y quienes mejor están en la condición de evaluar el grado de idoneidad y adecuación de las mismas para la satisfacción de los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición, proceso evaluativo y participativo que se encontraba ausente para el momento de la declaratoria del estado de cosas inconstitucional[169].

Ahora bien, en esta declaratoria del estado de cosas inconstitucional, la Corte Constitucional exige no sólo la participación de las víctimas del conflicto armado, también lo hace respecto a los sectores de la sociedad civil que no son víctimas de forma directa o indirecta (en relación al daño). Ello con el fin, de que esta últimas adquieran consciencia de la magnitud del fenómeno, participen en su solución y tengan un conocimiento mínimo cuando entren a discutir en los escenarios democráticos (institucionales como no institucionales, en especial, en

[168] Ibíd. Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 9.8.
[169] Ibíd. Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 6.3.1.3.

los escenarios de construcción de la opinión pública) sobre la política de atención a la población desplazada[170].

Como primera respuesta institucional para la superación del estado de cosas inconstitucional, el Gobierno Nacional expide el Decreto 250 del 7 de febrero de 2005, Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia[171]. En materia de participación de las víctimas y organizaciones de víctimas del conflicto armado, en este, se reafirma el papel central de los Comités de Atención de la Población Desplazada, en su rol administrativo de coordinación para la prevención y la atención[172], de intermediario entre las entidades del SNAIPD y la sociedad civil[173] (incluidas víctimas del conflicto) a nivel regional y local.

Un gran avance, lo constituye el reconocimiento de las organizaciones sociales como instrumentos para la interlocución directa con las entidades que conforman el SNAIPD, por medio de la Mesa Nacional de Protección y Prevención, la Mesa Nacional de Atención Humanitaria de Emergencia, la Mesa Nacional de Estabilización Socioeconómica. Como instrumento para conformar una representación nacional de víctimas, se propone la Mesa Nacional de Fortalecimiento a Organizaciones de Población Desplazada, cuyos representantes se elegirían de acuerdo a criterios establecidos por estas mismas organizaciones sociales.

> (…) Fue precisamente en el marco de esta legislación, y como producto de la organización y movilización de las víctimas de desplazamiento forzado, que nacieron las Mesas de Fortalecimiento de organizaciones de la población desplazada, como espacios de articulación con el Estado, reconocidas formalmente por el Decreto 250 de 2005. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, 2013, p.11)

Normativamente, este decreto recoge elementos de los distintos modelos de democracia. Primero, al acudir a los representantes de víctimas como elemento

---

[170] Ibíd. Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 6.3.1.1.
[171] De nuevo se realiza una negación normativa de la existencia del conflicto armado interno.
[172] Sobre ello, véase su rol en la formulación de los Planes Integrales Únicos a nivel regional y local. Artículo 5.2.3 del Decreto 250 de 2005.
[173] Véase, por ejemplo, el numeral 5.3.3.3 del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, sobre los programas de generación de ingresos rural y urbano.

conductor de la voz de las organizaciones y las víctimas consideradas individualmente –democracia representativa-; segundo, mediante la apertura de espacios de participación más allá de los Comités Territoriales, por medio de las distintas Mesas, como instancias de interlocución con los diferentes organismos que intervienen en la formulación y ejecución de la política pública de atención y reparación –democracia participativa en un sentido restringido-; y por último, condición unida a estos escenarios y como ya se advirtió, las funciones deontológicas que se les atribuyen, es el de propiciar espacios de diálogo y comunicación entre las entidades que conforman el SNAIPD y las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado, los cuales a pesar de no tener un carácter decisorio, permiten un nivel mínimo de incidencia por el proceso retro alimentativo que ellos generan al propiciar la reunión entre estas entidades y las organizaciones, permite a estas, ser escuchadas en sus puntos de vista, en tanto conglomera en última instancia, la población que será objeto de la política pública de atención y reparación.

Sin embargo, como lo advirtió la Corte Constitucional en los autos de seguimiento analizados, fácticamente la eficacia del derecho de participación no alcanza los estándares mínimos establecidos en la normatividad vigente, ni los exigidos desde una interpretación extensiva de los principios y valores democráticos consagrados constitucionalmente, al conformarse su materialización, con la sola asistencia y escucha de los representantes de víctimas, de las discusiones que se daban al interior de los espacios de participación.

En los supuestos fácticos analizados por la Corte[174], a las víctimas no se les entregaba información relevante y de manera oportuna para ser estudiada de forma previa a los encuentros en los escenarios de participación consagrados normativamente, lo que les impedía participar por medio del ejercicio de la palabra, en tanto no tenían los conocimientos necesarios para hablar y evaluar sobre aquello que se discutía, lo que obstaculiza ejercer un proceso de control político y jurídico de carácter argumentativo sobre la política pública de atención y

[174] Véase apartados 1.2.2.2 y 1.2.2.3 de la presente investigación.

reparación. Lo que convirtió los escenarios de participación en espacios de legitimación formal y no de control por la ciudadanía.

Ante la imposibilidad de un diálogo real, deliberativo entre las entidades públicas y las organizaciones sociales, que permitiera la exposición y confrontación de los mejores argumentos, sujetos todos a contradicción, la presencia de las víctimas no logra un nivel de incidencia mínimo, en tanto su participación es simplemente nominal y no real. Ello se veía agravado por la circunstancia de que los espacios de participación sólo se brindaban en las Mesas de carácter nacional, no frente a cada una de las entidades del SNAIPD de los niveles nacional, departamental y local[175].

Aunado a lo anterior, encuentra la Corte Constitucional que la política pública de participación de las víctimas de desplazamiento forzado, desconoce el carácter plural de esta población y la protección reforzada que se debe brindar a sujetos que se constituyen entre los más vulnerables entre los vulnerables, por su nivel de invisibilidad social ante un contexto de minusvaloración cultural[176].

Serán los indicadores de Goce Efectivo del Derecho –GED- de participación de las víctimas del conflicto armado, mediante Auto 116 del 13 de mayo de 2008 de la Corte Constitucional, el antecedente inmediato para la adopción de una normatividad y una pragmática que se acerque a las exigencias dadas por los postulados democráticos constitucionales adoptados mediante la Constitución Política de 1991.

Como lo plantea Habermas para los escenarios de política deliberativa, estos indicadores procuran un grado mínimo de libertad e igualdad entre las entidades que conforman el SNAIPD y las organizaciones de víctimas de desplazamiento forzado. Primero, porque se garantiza a los representantes de estas últimas, unas condiciones materiales mínimas para el ejercicio del derecho de participación; en segundo lugar, se procura la entrega de información completa (entre ella, los proyectos de decisión de las entidades del SNAIPD) y una resolución pronta de las inquietudes planteadas por las organizaciones sociales,

---

[175] Corte Constitucional, Auto 178 del 29 de agosto de 2005 Apartado Considerando, numeral 10.1.
[176] Véase Corte Constitucional, Auto 333 del 27 de noviembre de 2006, Apartado Antecedentes, numeral VI.2. Observaciones Procuraduría.

así como una citación en tiempo razonable para la asistencia a los escenarios de participación. En cuanto a las condiciones procedimentales, se les garantiza el derecho a intervenir y ejercer el derecho de contradicción, y aun cuando no se participa mediante el ejercicio del derecho al voto en la mayoría de los escenarios, se establece la obligación de dar respuesta oportuna a las sugerencias y observaciones de las organizaciones de víctimas, especialmente cuando plantean argumentos fundados en la protección de derechos fundamentales.

Será mediante la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, sus decretos reglamentarios y la Resolución 0388 de 2013, por la cual se adopta el Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, que las organizaciones de víctimas encontrarán normativamente un proceso de coordinación más efectivo con los escenarios de participación a nivel local, regional y nacional, que les permita materializar de forma más adecuada los postulados de las distintas corrientes democráticas.

> La misión del Estado Social de Derecho debe generar a su vez una fortalecida ciudadanía de carácter multidimensional. A la clásica ciudadanía política, que se agota en el voto, en la democracia representativa se suma ahora la efectiva participación ciudadana en los asuntos públicos, factor de legitimación de las actuaciones gubernamentales. (…) (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, 2013, p.14)

Como expresión de apertura en la interpretación de los valores y principios democráticos constitucionales, más allá de las concepciones representativas, se encuentra el establecimiento de las mesas de participación a nivel local (municipal, distrital y regional), las mesas departamentales y la mesa nacional de víctimas. Estructura de participación que también marca una diferencia, con la regulación anterior a la Ley 1448 de 2011.

Avance que se acompaña de la inclusión en la participación de las víctimas de todos los hechos victimizantes en estos espacios, no sólo de desplazamiento forzado. Así, se amplía el universo de sujetos que actúan en los escenarios de discusión de la política pública de atención y reparación, lo que agrupa a todas las víctimas del conflicto armado, es decir, a todos los sujetos beneficiarios de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.

Al ser más de seis millones las personas víctimas del conflicto armado, normativamente y ante un proceso de organización iniciado por la sociedad civil, se reconocen distintas instancias para la construcción de la opinión pública; en especial de este sector de la población, son las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas, los primeros escenarios de participación directa de los ciudadanos. Inicia de esta forma, el proceso de configuración de esclusas, del cual habla Habermas (2010, p. 376, 406, 437), lleva los conductos de participación a las mesas de participación de víctimas conformadas por sus representantes y agentes de la sociedad civil elegidos por estas organizaciones, mesas que entablan un proceso de diálogo directo con las entidades pertenecientes al SNARIV (antes SNAIPD) en su correspondiente nivel territorial, las cuales deben brindar espacios de participación a los delegados de estas mesas y de rendición de cuentas ante la sociedad civil, como escenarios de veeduría ciudadana[177].

> La participación situada como principio constitucional y vista como derecho genera obligaciones claras al Estado para proteger, garantizar y promover dicha participación que se eleva a mecanismos para hacer posible los derechos y, a la vez, en derecho autónomo y, por lo tanto, susceptible de ser exigido por diversas formas de reclamo administrativo, político y judicial. Participación que se ve doblemente reforzada como derecho, cuando la población objetivo tiene ciertas características de vulnerabilidad, que la hacen sujeto de especial protección constitucional. Es decir, la participación se ve como parte esencial en la restitución de derechos fundamentales estructuralmente afectados, como es el caso de las víctimas del conflicto colombiano. (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, 2013, p.14)

Con este proceso de descentralización de los escenarios de participación, se garantiza que una gran cantidad de componentes que integran la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto armado entren a la agenda política democrática, en las etapas de formulación, ejecución y evaluación, permite que esta tenga en consideración las características plurales de la población que tiene por objeto, así como la diversidad de necesidades que deben

[177] Véase artículo 192 de la Ley 1448 de 2011, artículo 262 del Decreto 4800 de 2011, literal g.) del artículo 6º y numerales 6.) y 7.) del artículo 8º de la Resolución 388 de 2013 de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

ser satisfechas, como medidas de atención y reparación del nivel individual y colectivo para la reconstrucción de sus proyectos de vida.

Estos espacios de participación sólo tendrán sentido si los mismos garantizan un nivel de incidencia de las víctimas del conflicto armado, sus organizaciones, las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y demás integrantes de la sociedad civil en la política pública de atención y reparación, de lo contrario, serán simples escenarios de legitimación de decisiones políticas previamente tomadas por entidades gubernamentales – administrativas.

Para ello, es necesario que en estos espacios de participación se generen procesos de diálogo, discusión y deliberación, que permita el intercambio de opiniones y argumentos, donde se complementen, se afirmen y confronten, para permitir así, el cambio de postura y el enriquecimiento del punto de vista de los intervinientes, tanto actores gubernamentales como agentes de la sociedad civil, donde los primeros se dejen permear como actores políticos y técnicos del mundo de la vida de los segundos, el cual en últimas, impactará la política estatal implementada. Resulta para ello trascendental la obligación de las entidades del SNARIV establecida en el artículo 194 de la ley 1448 de 2011 de informar a las mesas y representantes de víctimas, cuáles de las observaciones por ellos presentadas han sido acogidas y rechazadas, además, de darles a conocer los argumentos para la no acogida.

De esta forma y acorde con la propuesta de la política deliberativa de Habermas (2010), se generan normativamente espacios democráticos de construcción racional y argumentativa de las decisiones políticas administrativas en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación a las víctimas, son imprescindible para esta construcción, las propuestas teóricas y prácticas de la democracia representativa y participativa.

Mediante Auto 373 del 23 de agosto de 2016, esta corporación evalúa fácticamente la implementación de la Ley 1448 de 2011 y sus Decretos y Resoluciones reglamentarias, para encontrar que normativamente se consagran instituciones y figuras que posibilitan una participación deliberativa y efectiva –con incidencia- de las víctimas del conflicto armado. Sin embargo, fácticamente se

encuentran dificultades, las cuales aumentan en los escenarios de participación del nivel departamental y local (de las entidades que componen el SNARIV), como el no cumplimiento de funciones asignadas a entidades públicas, como el caso de las personerías municipales, encargadas de la inscripción de las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas para la elección de representantes ante las mesas de víctimas municipales y su actuar como Secretaría Técnica en los Comités de Justicia Transicional (Antes Comités para la Atención Integral a la Población Desplazada); la falta de confianza entre las organizaciones de víctimas frente a sus representantes y entidades que componen el SNARIV; entre otras fallas, a pesar del marco normativo vigente.

A pesar de ello, la Corte Constitucional en este Auto considera que las condiciones normativas y fácticas presentes permiten declarar superado el Estado de cosas inconstitucional en el componente de participación, en razón del sentido programático de las cláusulas constitucionales democráticas y el grado de materialización hasta ahora alcanzado, en tanto se satisfacen los componentes mínimos de la democracia participativa, pluralista y deliberativa, que garantiza grados aceptables de incidencia de las organizaciones de víctimas en los procesos de configuración de la política pública. Encuentra además que, el escenario actual permitirá tanto a las entidades del SNARIV como a las organizaciones de víctimas ampliar sus niveles de participación en el proceso de reconstrucción de su ciudadanía.

> (…) la participación de las víctimas es el vehículo por medio del cual las víctimas inciden para lograr la materialización efectiva de sus derechos, superar su condición de víctimas, y alcanzar el estatus de ciudadanía política, económica, social y cultural, en el marco de un Estado Social de Derecho, como el promulgado en la Constitución colombiana. UARIV (Unidad para la Atención y Reparación Integral a las víctimas, 2013; p. 13)

Recordándoles a las víctimas y organizaciones que conforman, que también es responsabilidad de ellas apropiarse, fortalecer y ampliar los escenarios

democráticos de participación, reivindicar y reformular constantemente los postulados constitucionales consagrados para el ejercicio de la ciudadanía[178].

2.3 Aproximación a la participación efectiva de las víctimas en la implementación del Sistema Integral de Verdad Justicia, Reparación y Garantía de no Repetición del Acuerdo Final de Paz, para el año 2017.

El Acto legislativo 01 de 2017, que regula el SIVJRNR, trae como uno de sus principios fundamentales, el principio de participación ciudadana, que abre las puertas a los distintos actores de la sociedad civil para que intervengan en los escenarios e instituciones que componen el sistema.

Una de las primeras manifestaciones de esta participación se da en el proceso de selección de los magistrados de la Jurisdicción Especial de Paz, a los Comisionados de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y de la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por desaparecidas. Igualmente se fijan de forma expresa, mecanismos de rendición de cuentas por cada una de estas instituciones, para que den cuenta de su gestión ante la ciudadanía.

Es así, como la Corte Constitucional, mediante Sentencia C-674 de 2017[179], reconoce el eje transversal que juega el principio de participación ciudadana en todo el Sistema. Reitera de esta forma la postura asumida en la sentencia C-379 de 2016, frente a la participación del pueblo en los procesos de configuración de la política del Estado. Sin embargo, no especifica el contenido propio de esta intervención, ni el rol que le corresponderá a las víctimas en estos escenarios.

Frente a otras instancias de implementación del Acuerdo Final de Paz, el legislador extraordinario diseña escenarios de participación de la sociedad civil, todos ellos como lugares de dialogo con la institucionalidad, para brindarle elementos de juicio que le permitan adoptar decisiones justificadas públicamente, pues, como lo indica la Corte Constitucional en Sentencia C-730 de 2017, tendrán que evaluar y tomar en consideración las razones dadas por los agentes de la

[178] Véase Apartado Consideraciones, numeral 2.3.4. del Auto 373 del 23 de agosto de 2016 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[179] Apartado Consideraciones, numeral 4.5.2.3.

sociedad civil, con el fin de garantizar en debida forma los enfoques territoriales y étnicos, que deben cobijar el actuar de toda la institucionalidad en la materialización del Acuerdo Final de Paz[180].

Y precisamente, por las características de la población que pretenden impactar estas instituciones en la formulación y ejecución de la política pública de paz, es que estos escenarios de participación tienen una naturaleza deliberativa, que permita la intervención de todos los interesados, el ejercicio del uso de la palabra en condiciones de igualdad y la obligación por las instituciones, de poner atención y considerar las razones de la población, al momento de decidir sobre las acciones en el ejercicio de sus funciones. Estas han sido las consideraciones al evaluar la constitucionalidad mediante Sentencia C-608 de 2017, del Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia, el cual, además, puede ser replicado a nivel departamental y municipal, de acuerdo al Decreto Ley 885 de 2017.

> Al respecto, la Corte advierte que la composición del CNPRC no genera reproche alguno de constitucionalidad. Por el contrario, (i) la ampliación del listado de funcionarios y organizaciones que integran este órgano y (ii) en particular, la extensión de la participación a múltiples y diversas organizaciones de la sociedad civil resultan constitucionalmente plausibles en la medida en que materializan los principios constitucionales de participación y deliberación. Sobre este particular, la Corte ha reconocido que "*la adopción de normas que establecen una institucionalidad específica para la promoción de la participación cuenta con un apoyo constitucional directo. En efecto, la protección efectiva de los derechos de participación reconocidos en la Carta Política exige la concreción normativa y fáctica de posibilidades institucionales para su realización (…) constituye una forma de optimizar no solo el principio de la democracia sino el derecho subjetivo a participar en la conformación, ejercicio y control del poder público*"[181]. Apartado Consideraciones, numeral 105.
>
> Para esta Corte, tan amplia participación en el CNPRC se ajusta a la Constitución, en la medida en que (i) garantiza que este órgano sea un escenario plural, diverso e incluyente de debate y deliberación sobre la política de paz; y (ii) materializa la participación de la sociedad civil en esta instancia asesora y consultora del Gobierno Nacional. En este sentido, la Corte Constitucional concluyó que "*la creación de un órgano asesor del Gobierno con una amplia participación ciudadana y que deberá reunirse periódicamente asegura la vigencia de un escenario plural para debatir las más importantes cuestiones en relación con la forma de profundizar la democracia en el sistema constitucional vigente (…) permite un adecuado diálogo no solo entre las*

[180] Apartado Consideraciones, numeral 6.5.
[181] Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

> *diferentes entidades nacionales y territoriales sino también entre diversos representantes de las organizaciones sociales*"[182]. Apartado Consideraciones, numeral 106.

Ahora bien, aun cuando de las instituciones evaluadas para la implementación de los acuerdos de paz, sólo el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (al igual que en el nivel departamental y municipal) y la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, plantean la participación expresa de representantes de las víctimas del conflicto armado u organizaciones de víctimas, para la formulación y ejecución de la política pública de paz y materialización de los acuerdos, las demás instancias del SIVJRGNR deberán también propiciar la participación de este grupo poblacional, al momento de formular y determinar la ejecución del complejo de sus competencias legales y constitucionales, en tanto como lo reconoce la Corte Constitucional en Sentencia C-555 de 2017.

> (…) resalta la importancia de las víctimas como sector social o grupo altamente vulnerable, precisando que la Secretaría Técnica al ejercer las funciones previstas en el artículo 9 deberá tenerlas en cuenta en el proceso de participación en política, así como a los líderes comunitarios, comunidades rurales, organizaciones sociales, de mujeres y/o defensoras de derechos humanos y los movimientos sociales, **dadas las condiciones de sujetos de especial protección constitucional**. (Negrillas fuera de texto) Apartado Consideraciones, numeral 10.9.1.

Además, una de las finalidades de las instituciones que componen el grupo de entidades para la implementación del Acuerdo Final de Paz, es la satisfacción de los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y la Garantía de no repetición. Es decir, el ejercicio de sus funciones busca impactar la realidad jurídica y fáctica de este grupo poblacional.

Sin embargo, como también se advirtió al final del apartado 1.5 de la presente investigación, no se observa una articulación efectiva, entre los mecanismos de participación efectiva de las victimas creados mediante la Ley 1448 de 2011, mesas de víctimas y comités de justicia transicional, y las instancias de participación para la implementación del Acuerdo Final de Paz; como tampoco se dilucida una continuidad en los criterios jurisprudenciales fijados en la

[182] Corte Constitucional. Sentencia C-150 de 2015.

Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento sobre la participación efectiva, y los juicios de constitucionalidad analizados en el presente acápite, tanto en lo que tiene que ver con el nivel de especificidad como de rigurosidad de los criterios para determinar que existe una participación efectiva de las víctimas del conflicto armado, acudiendo en su análisis, a marcos conceptuales generales sobre los modelos democráticos y concreción de los derechos políticos para el ejercicio de la ciudadanía.

2.4 Apertura de una perspectiva teórico-practica

Los principios de dignidad humana, democrático y del pluralismo, se convierten en faro de un sistema constitucional tomado en serio en todas sus implicaciones, adoptado mediante la C.P, texto que contiene los compromisos sociales y estatales acogidos como comunidad política.

La jurisprudencia y normatividad que desarrolla el derecho de participación de las víctimas del conflicto armado se vincula con un desarrollo universal y expansivo de los postulados democráticos, el cual procura garantizar la libertad y autonomía humana positiva y negativa (desde la perspectiva del Estado social y democrático de derecho), al acoger desde la sentencia T-025 de 2004 una lectura del ejercicio de la ciudadanía, no solo más intenso desde los presupuestos de una democracia representativa, sino más extenso desde una visión de la democracia participativa, atravesados estos dos, por los condicionamientos racionales de la democracia deliberativa.

Se busca por medio de los canales de participación, que las víctimas del conflicto armado, las organizaciones que conforman, aquellas que defienden sus intereses y demás integrantes de la sociedad civil, actúen de forma libre y equitativa en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política pública para la atención y reparación, junto con las entidades encargadas de ello en los distintitos niveles.

Estos escenarios exigen, bajo los actuales indicadores adoptados por la Corte Constitucional y normatividad constitucional, legal y reglamentaria vigente, que los sujetos intervinientes dispongan de la información necesaria de forma

oportuna, tengan las condiciones adecuadas que les garanticen las libertades mínimas de intervención, se brinden efectivamente el uso de la palabra y escucha por cada uno, que los argumentos presentados por todos sean evaluados, incluso los de las víctimas o sus representantes, y que las decisiones finalmente tomadas tengan en consideración las observaciones de las víctimas, aun cuando no sean acogidas en los procesos de configuración de la política pública para la materialización de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición.

Para ello, resulta esencial que las víctimas, tengan conocimiento del rol que les correspondería y podrían ejecutar en el ejercicio del derecho de ciudadanía, tanto como instancia reparadora de su condición de sujeto político, como medio de garantía de los demás derechos fundamentales de los cuales es titular por su condición humana. Caracteres a partir de los cuales resulta pertinente una lectura desde la política deliberativa habermasiana para propiciar una incidencia real del sujeto-objeto de estas políticas, las víctimas del conflicto.

Esta situación se hace actualmente apremiante, ante un escenario permanente de implementación del Acuerdo Final de Paz del año 2016 y las instituciones de justicia transicional que trae consigo, a todas ellas, transversal su interacción y materialización de los derechos de las víctimas del conflicto armado interno. Ello, en un espacio de disputa – deliberación política, donde sólo este sector poblacional podrá acoger una tarea efectiva de defensa de sus derechos.

3 Rol asignado al ciudadano en los espacios identificados en el desarrollo jurisprudencial y normativo entre los años 2004 y 2017, para un ejercicio deliberativo democrático en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto.

Deontológica y fácticamente, el modelo de política deliberativa encuentra las condiciones que propician su desarrollo en el modelo de Estado constitucional, en su expresión actual de Estado Social y democrático de Derecho. En él, confluyen elementos de los modelos liberal, democrático y social del Estado, de acuerdo a las transformaciones que se han presentado en la época moderna[183].

Será en los espacios institucionales y culturales por él ofrecidos, donde el ciudadano, en ejercicio de la autonomía positiva y la defensa de la autonomía negativa, determinará el rol que le corresponde en la configuración de los escenarios democráticos de participación y en la definición de la política pública institucional para la definición, materialización y defensa de sus derechos fundamentales.

3.1 Estado Constitucional.

El modelo de Estado constitucional, denominado por Habermas (2010), Estado de derecho, de acuerdo a las características que le imputa[184], es una forma de organización política que condiciona la validez jurídico política formal y material de los actos del Estado y de los particulares en el desenvolvimiento social.

Históricamente, este modelo encuentra sus raíces en el Estado absoluto de la Europa occidental y las colonias británicas en Norte América, que se

[183] Sobre la relación entre las instituciones nucleares del modelo de política deliberativa y el Estado de derecho, Habermas (2010, p.381). Respecto a la evolución del Estado moderno y el rol de la ley, el derecho y la justicia, véase Zagrebelsky (2009), y Habermas (2010, p.90ss).
[184] Véase Durango (2002) y (2006; p. 42ss)

transformaron posteriormente en los Estados de derecho decimonónicos o legislativos producto de la *Petition of Right (1628)* y B*ill of Right (1689)* inglesas, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia y la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787, con sus primeras diez enmiendas de 1791 (Carta de Derechos)[185].

> (…) El Estado absoluto, cuya ideología quedaba perfectamente resumida en la famosa frase de Luis XIV <<L´Etat´est moi>>, fue sustituido por el Estado de Derecho, que supuso una delimitación y reglamentación de las funciones del poder y la adopción de formas representativas; todo ello directamente orientado hacia la defensa de los derechos de los ciudadanos. (Pérez, 2003, p.213)[186]

Esta forma de organización política, en su vertiente liberal busca eliminar la arbitrariedad en el ejercicio del poder estatal, y de forma consecuente, evitar la afectación de los derechos de los individuos. Para ello, se establecen como garantías la supremacía de la ley general y abstracta en el ordenamiento jurídico; el principio de legalidad para la afectación de los derechos individuales y el ejercicio de la administración pública; y, el principio de separación de poderes, con la exclusiva sujeción de los jueces al imperio de la ley.

> (…) la idea de Rechtsstaat, en el sentido conforme al Estado liberal, se caracteriza por la concepción de la ley como acto deliberado de un Parlamento representativo y se concreta en: a) la supremacía de la ley sobre la administración; b) la subordinación a la ley, y sólo a la ley, de los derechos de los ciudadanos, con exclusión, por tanto, de que poderes autónomos de la Administración puedan incidir sobre ellos; c) la presencia de jueces independientes con competencia exclusiva para aplicar la ley, y sólo la ley, a las controversias surgidas entre los ciudadanos y entre estos y la administración de Estado. (…) (Zagrebelsky, 2009, p.23)

La ley como acto del poder parlamentario, se concibe como expresión de una voluntad general, racional, y en cuanto tal, que vela por el interés de cada uno de los asociados. Ello, por el carácter representativo de este órgano, primera

---

[185] Véase Mateucci (1998) y Casado (2007).

[186] Sin embargo, se debe recordar que, en tanto poder soberano, este era evaluado bajo los criterios del derecho natural y el derecho divino, lo que matizaba su carácter de absoluto. Véase Mateucci (1998).

manifestación democrática mediante la adopción del gobierno representativo[187], en el cual, se presentaban fuertes restricciones en la titularidad de los derechos políticos, especialmente en la facultad de elegir y ser elegido de los distintos individuos, máxima expresión de ciudadanía en este modelo.

El desplazamiento del poder soberano de la cabeza del monarca a la asamblea parlamentaria conlleva a que la expresión de voluntad de este última, la ley, se constituya en la máxima manifestación del poder político jurídico[188], al cual los demás órganos del Estado y los súbditos se encuentran subordinados. Por ello, toda actuación del poder ejecutivo se encuentra subordinada y determinada por la ley, lo que implica para el ciudadano, que toda actuación de la administración sólo podrá interferir en su libertad, si previamente se encuentra autorizada por la voluntad del poder legislativo, lo que permitía prever el comportamiento de las autoridades públicas. Sólo puede realizar aquello que previamente le ha sido autorizado legalmente al ejecutivo (…) "El Estado de derecho y el principio de legalidad suponían la reducción del derecho a la ley y la exclusión, o por lo menos la sumisión a la ley, de todas las demás fuentes del derecho." (Zagrebelsky, 2009, p.24)

Lo anterior implica, que sólo la ley podrá determinar los eventos y el procedimiento mediante los cuales se podrá limitar los derechos e intereses del individuo, con el fin de protegerlo del actuar y la interferencia arbitraria del poder político, lo que autoriza al particular, realizar todo aquello que no se encuentre previamente prohibido por la ley.

Las características de la ley, como expresión de la voluntad de carácter general y abstracto aplican a todos los integrantes de la sociedad por igual, incluso, para quienes integran el órgano parlamentario y, cobija todos los supuestos de hecho que se adecuen a su descripción. Esto es, beneficia y afecta a todos los individuos por igual, lo que garantiza el postulado de igualdad entre las personas.

---

[187] Véase apartado 2.1.1 de la presente investigación

[188] Como lo manifiesta Zagrebelsky (2009, p. 33): "(…) La idea expresada por esta fórmula presupone una situación histórico-concreta: la concentración de la producción jurídica en una sola instancia constitucional, la instancia legislativa. Su significado supone una reducción de todo lo que pertenece al mundo del derecho –esto es, los derechos y la justicia- a lo dispuesto por la ley. (…)".

Por último, y como garantía de protección de la libertad y la igualdad, para este modelo de Estado es concomitante la separación de las principales funciones del Estado en distintos órganos: el legislativo, el ejecutivo y el jurisdiccional. A este último, se le encarga dirimir los conflictos entre los particulares y entre estos y la administración, cuyo único parámetro de decisión es la ley. Al respecto, dispone el inciso primero del artículo 230 de la C.P.: "Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la Ley".

Ahora bien, en tanto en el Estado de derecho, los principales fines de sus instituciones eran la garantía de la libertad individual a través de la no interferencia del Estado y el trato igual a todos los integrantes con la no intervención en sus derechos e intereses (con la excepción en aquellos casos estipulados en la ley, justificados sólo en la protección de la esfera de libertad de los demás integrantes de la sociedad), no se brindaba herramientas a la sociedad y al Estado (en tanto garante del interés general) para enfrentar las consecuencias materiales de desigualdad que genera el mercado capitalista después del primer periodo de industrialización. Se deja al individuo y su dignidad a merced de las inclemencias de las dinámicas del aparato económico.

> El individualismo, así como el apoliticismo y neutralidad del Estado liberal de derecho, no podía satisfacer la exigencia de libertad e igualdad reales de los sectores social y económicamente más deprimidos. (…) El aparente apoliticismo que ante las transformaciones socioeconómicas adoptó el Estado liberal de Derecho se tradujo en una serie de conflictos de clase que, a partir de la segunda mitad del pasado siglo y desde los inicios del actual, desvelaron la insuficiencia del marco de libertades burguesas cuando se inhibe del reconocimiento de la justicia social. (Pérez, 2003, p.223)

Ante esta crisis humana, como medida para enfrentar el descontento social[189] y el peligro del comunismo, con su victoria en la revolución Bolchevique de 1917, los Estados de derecho burgués inician una transformación con la implementación de cláusulas constitucionales que les permitan adoptar programas de política social (justicia material), sin negar sus postulados liberales[190], a través

[189] Véase García (1980, p.14)

[190] (García, 1995, p.26) "(…) los valores básicos del Estado democrático-liberal eran la libertad, la propiedad privada individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad general a través del sufragio. El Estado social democrático y libre no

de políticas públicas de asistencia a la población socioeconómica vulnerable, con la realización de determinados fines distributivos.

> (…) Se acepta, sin embargo, un abandono del dogma del laissez faire en favor de un intervencionismo de los poderes públicos en el proceso económico tendente a un incremento constante de la producción, que permita garantizar el pleno empleo y el aumento de las rentas del trabajo. (Pérez, 2003, p.223)

Sin embargo, la implementación de los compromisos sociales constitucionalmente establecidos, derechos económicos y sociales, fue interpretado por el poder político jurídico como cláusulas programáticas e indeterminadas de no obligatorio cumplimiento para los distintos órganos del Estado, lo que deja a discreción del legislador su materialización.

Para aquellos eventos en los cuales el legislador se ha dado a la tarea de dar contenido específico a los programas de justicia social, estos han implicado un reto jurídico y fáctico, condicionado en primer lugar al establecimiento de unas cláusulas de derecho subjetivo complejas (de cláusulas negativas de no intervención, a cláusulas positivas de prestación); y en segundo lugar, la resistencia fáctica en el cambio de las condiciones de subordinación-alienación que ha generado el mercado capitalista para algunos grupos humanos por parte de sectores económicos dominantes.

Ante la dificultad para los distintos sectores sociales de lograr el cumplimiento por las entidades estatales de las cláusulas de justicia material del Estado social de derecho, incumplimiento consecuencia del monopolio del poder político por grupos interesados en el *statu quo*; y, conscientes de la importancia que significa la protección de los derechos individuales pero también de la necesidad de dar respuestas a las demandas de justicia material –derechos sociales y económicos-, se aboga por la transformación de las instituciones democráticas[191] más allá del modelo de gobierno representativo, para permitir la

---

solo no niega estos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación reciproca de tal modo que no pueden realizarse el uno sin el otro. (…)"

[191] Para los cuales resulta indispensable la garantía de los derechos civiles: "(…) el nexo indisoluble, ignorado por las concepciones puramente formales de la democracia, entre la

participación política de todos los sectores de la sociedad, especialmente los más vulnerables, en el proceso de configuración del poder político-social.

Esta evolución del Estado, muestra las luchas político-jurídicas internas[192] y externas[193] que se libran entre distintos actores en su proceso de configuración, en diferentes direcciones y grados en cada uno de los Estados -no se puede hablar de un proceso lineal y homogéneo-, donde sólo la apertura de los escenarios democráticos en las tres variantes que se han enunciado en la presente investigación, y en otras en que se pueda innovar[194], permitirán que este conflicto se resuelva (nunca definitivamente) sobre las vías pacíficas, al generar perpetuos disensos, con mínimos consensos que garanticen la convivencia en sociedades que reconocen su propia pluralidad-complejidad, disputa democrática por el poder político.

Ante este panorama, la actual estrategia política y jurídica institucional para dar respuestas a estas demandas se canaliza a través del Estado constitucional, el cual incluye diversos componentes de los Estados de derecho, social y democrático, fácticamente en distintos niveles, depende del contexto, pero con el cumplimiento de unos parámetros mínimos para poder nominarlo de esta manera. Esta forma política y jurídica del Estado pretende retomar la idea original del Estado de derecho liberal.

> (…) los derechos fundamentales encarnan, a su vez, los principios inspiradores de toda la política estatal. Por lo que cumplen una misión fundamental y límite de todas las

---

soberanía popular y las dos clases de derechos fundamentales que he llamado ´primarios´ o ´sustanciales´. (D11.4). Ante todo, en el nexo entre democracia política y derechos de libertad. La voluntad popular, en efecto, se expresa auténticamente sólo si puede expresarse libremente. Y sólo puede expresarse libremente mediante el ejercicio, además del derecho al voto, de las libertades fundamentales por parte de todos y cada uno: de la libertad de pensamiento, de prensa, de información, de reunión y de asociación. (…) (Ferrajoli, 2011 vol. II, p.11)

[192] Las cuales pueden ser entendidas al interior del propio aparato estatal, como a nivel nacional –el territorio del Estado, los ciudadanos y grupos que conforman-.

[193] Entendiéndose actores civiles externos –ej. ONGs- y a nivel de organizaciones supraestatales –ej. La Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, así como el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Monetario Internacional.

[194] Véase Corte Constitucional, Sentencia C-150 de 2015, donde se dispone: (…) Se trata entonces de una norma constitucional que asegura la búsqueda de nuevas formas de participación, tal y como se deriva del principio según el cual bajo la Constitución de 1991 debe promoverse la materialización de la democracia participativa en cuanto ello sea posible, en estrecha conexión con el carácter no exhaustivo de la regulación y con el carácter expansivo del principio democrático. (Apartado Consideraciones, numeral 6.1.1.)

> normas que organizan el funcionamiento de los poderes públicos, y, en suma, de todas las experiencias concretas de juridicidad surgidas en el seno del ordenamiento en que se formulan. (Pérez, 2003, p.213)

Para ello, este marco institucional implementa como referente la instauración de una norma fundamental de carácter obligatorio política y jurídicamente para todos los órganos del Estado, incluso el legislador. Una Constitución. Aunque este documento ya existía y ha sido implementado por los Estados modernos desde el siglo XVIII[195], jurídicamente no ha tenido un carácter vinculante, con la excepción hecha de la Constitución de los Estados Unidos de América a partir del fallo de la Corte Suprema de ese país en el caso Marbury vs Madison[196].

A parte del antecedente norteamericano, los referentes históricos del nivel de la tradición continental[197] más inmediatos se encuentran en la Constitución austriaca de 1920[198] y la Constitución alemana de Bonn de 1949. Este última, que marcó una fuerte influencia en la estructura de la Constitución de España de 1978, la cual, a su vez, es parámetro de referencia de los constituyentes colombianos para la redacción de la Constitución Política de 1991, razón por la cual se explica el fuerte lazo jurídico político de Colombia con estas dos tradiciones.

Estos modelos estatales establecen como garantía de la juridicidad del texto constitucional la figura de jurisdicciones constitucionales, en tanto jueces que evalúan los actos de los distintos órganos del Estado (leyes, actos administrativos y sentencias) de acuerdo a las disposiciones de la norma fundamental.

La supremacía normativa del texto constitucional, voluntad del poder constituyente del Estado, se garantiza bajo un doble examen de validez, al tomar como parámetros de evaluación criterios formales –procedimentales- y materiales –sustanciales- del nivel constitucional, a los cuales serán sometidos los actos y actuaciones de los distintos órganos estatales.

---

[195] Y antes de este siglo, recuérdese la *magna charta* de Inglaterra de 1215.
[196] 5 U. S. 137 (1803).
[197] Diferenciación entre la tradición jurídica continental –codificación- y la angloamericana –el derecho consuetudinario y jurisprudencial-.
[198] Elaborada sobre un proyecto que realizó Hans Kelsen. Véase Kelsen (2008; p. 6) el cual, en su primera formulación, se circunscribe a una línea formal.

> "Esta función de garantía del derecho resulta actualmente posible por la específica complejidad de su estructura formal, que, en los ordenamientos de Constitución rígida, se caracteriza por una doble artificialidad; es decir, ya no sólo por el carácter positivo de las normas producidas, que es el rasgo especifico del positivismo jurídico, sino también por su sujeción al derecho, que es su rasgo especifico del Estado constitucional de derecho, en el que la misma producción jurídica se encuentra disciplinada por normas, tanto formales como sustanciales, de derecho positivo. Si en virtud de la primera característica, el <<ser>> o la <<existencia>> del derecho no puede derivarse de la moral ni encontrarse en la naturaleza, sino que es, precisamente, <<puesto>> o <<hecho>> por los hombres y es como los hombres lo quieren y, aun antes, lo piensan; en virtud de la segunda característica también el <<deber ser>> del derecho positivo, o sea sus condiciones de <<validez>>, resulta positivizado por un sistema de reglas que disciplinan las propias opciones desde las que el derecho viene pensado y proyectado, mediante el establecimiento de los valores ético-políticos –igualdad, dignidad de las personas, derechos fundamentales- por los que se acuerda que aquéllas deben ser informadas. (…)" (Ferrajoli, 1992, p.63)

Entonces, sólo a partir de la institucionalización de unos criterios formales de validez que hacen referencia al procedimiento y competencia para la producción jurídica, y en este punto hay una relación con el sistema democrático que establece todas las formas de gestión del poder político; y materiales de validez, que se refieren a los presupuestos sustanciales que deben ser tenidos en cuenta por autoridades públicas y particulares al momento de producir normas jurídicas o simplemente actuar, y en este caso hay una relación estrecha con los valores, principios y derechos que derivan de las formas liberal, democrática y social del Estado, se puede considerar entonces que se cumple con los parámetros mínimos para hablar de un Estado constitucional[199].

En Colombia, bajo la Constitución Política de 1991, para la garantía de la supremacía constitucional establecida en su artículo 4º, se consagran dos

---

[199] "(…) lo que distingue al derecho del *Estado constitucional de derecho* de los otros sistemas jurídicos positivos es que se hallan codificadas y reguladas también las normas sobre la producción de las reglas de la lengua jurídica: no sólo las normas formales sobre la producción de los actos lingüísticos sino también las normas sustantivas sobre los significados o contenidos legítimamente expresables; no sólo las reglas sintácticas que condicionan la vigencia y la validez formal de las decisiones normativas, conectándolas a determinadas formas de producción, sino también las reglas semánticas que condicionan la validez sustancial vinculándola a significados que pueden o no pueden, deben o no deben expresarse; en suma no sólo los signos, sino también los significados jurídicos. Las condiciones sustanciales de validez de las leyes, que en el paradigma premoderno se identificaban con los principios del derecho natural y que en el paradigma paleopositivista fueron sustituidos por el principio puramente formal de la validez como positividad, penetran nuevamente en el derecho, gracias a este tercer paradigma, bajo la forma de principios positivos de justicia, o sea, de *principia iuris et in iure*, estipulados en normas supraordenadas a la legislación. Ferrajoli (2011 Vol. I: p. 802)

mecanismos de defensa constitucional[200].

El primero de ellos, es el control objetivo de constitucionalidad, cuyo juicio de validez recae sobre normas jurídicas de rango infra constitucional. Este puede ser un control concentrado o difuso. En el primero de ellos, en caso de verificarse que la norma inferior contraria la constitución, ello deriva en la expulsión del ordenamiento jurídico de la primera de ellas. Esta función se ha radicado en la Corte Constitucional y en la jurisdicción contencioso administrativa (la cual actuara en estos juicios como un juez constitucional y no contencioso administrativo)[201]. El control será difuso, consagrado en el artículo 4 de la C.P., cuando en la aplicación de una norma de rango infra constitucional, el juez ordinario o la administración se percatan que esta contraría parámetros constitucionales, están obligados a no aplicarla (no se expulsa del ordenamiento jurídico) la norma inferior y dar prevalencia a la norma constitucional. Juicio, aunque de carácter jurídico, tiene un sentido democrático, por los sujetos que participan en el mismo y los procesos deliberativos que se desarrollan durante su proceso.

> (…) Cabe resaltar la expansión de los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de constitucionalidad. Estos no se limitan ya exclusivamente al ejercicio de la acción pública de inexequibilidad sino que se mantienen y refuerzan permitiendo la intervención de cualquier ciudadano en los procesos promovidos por otros o en aquellos adelantados por la Corte Constitucional en ejercicio de las funciones a ella confiadas (CP arts. 241 y 242). [Cita de la sentencia C-089/94] (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-303 de 2010. Consideraciones, numeral 14.2).

El segundo, es el control subjetivo de constitucionalidad, difuso, en el cual, la Corte Constitucional juega un papel de unificación de la jurisprudencia. En este se verifica la vulneración de derechos fundamentales constitucionales en situaciones fácticas concretas, donde el juez constitucional, dispone las órdenes pertinentes para cesar en la afectación de estos.[202] La sentencia T-025 de 2004 de la Corte, es un ejemplo paradigmático por la vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales a víctimas del conflicto armado y por las órdenes simples y complejas que se emiten por la Corte Constitucional para la superación del estado

[200] Elementos ya referenciados en el apartado 1.2.1 de la presente investigación.
[201] Véase capítulos 3 y 4 del título VIII de la C.P. y Quinche (2015, p.318)
[202] Véase articulo 86 y numeral 9º del artículo 239 de la C.P. y). Quinche (2015, p.318)

de cosas inconstitucional.

Ahora bien, el objeto del control subjetivo de constitucionalidad no se circunscribe sólo a las actuaciones de las autoridades del Estado. Las normas constitucionales vinculan también las relaciones entre particulares, es decir, se aplica además de las relaciones entre soberano y súbdito, también a las relaciones entre civiles donde hay una condición de subordinación entre los actores o en las cuales un particular presta un servicio público[203].

El Estado constitucional ofrece garantías formales o democráticas y sustanciales o de derechos fundamentales a los individuos, ciudadanos y grupos sociales, donde convergen los valores de la libertad y la igualdad del Estado de derecho liberal, de justicia material o distributiva del estado social y garantías de ejercicio de ciudadanía del Estado democrático, para que estos actores se apropien de ellas y participen en el proceso de configuración de las distintas políticas públicas que pretenden materializar estas líneas políticas desde las distintas visiones ideológicas, para la búsqueda de un consenso mínimo institucional en este modelo de Estado, que da acceso a una contienda política encausada por el diálogo y la deliberación, que permita acuerdos por medio de la fuerza de los mejores argumentos[204]. Ya en sentencia C-490 de 2011 dispone la Corte Constitucional:

> (…) el modelo de democracia adoptada por la Constitución es necesariamente pluralista, pues solo así es posible vincular los distintos intereses concurrentes con el ejercicio del poder político. De tal modo, en la sentencia C-397/10, se expresó que "…[l]a visión histórica y conceptual típica del Estado liberal de derecho que predominó en el siglo XVIII, en la que la noción de soberanía popular estaba enmarcada por una visión de la nación como unidad homogénea, ha evolucionado, a partir de la Segunda Guerra Mundial, hacia una visión pluralista en la que debe garantizarse tanto la visión de las mayorías como las voces de las minorías y en donde no es posible que un único grupo de ciudadanos se abrogue la voz del pueblo soberano. (…) Por ello, en los estados contemporáneos que surgen después de la Segunda Guerra Mundial, predomina la idea de sociedades pluralistas, heterogéneas, en donde la voz del pueblo no puede ser apropiada por un sólo grupo de ciudadanos, así sea mayoritario, sino que surge de los procedimientos que garantizan una manifestación de esa pluralidad. Bajo esta concepción contemporánea, el poder constituyente para actuar legítimamente debe

[203] Véase inciso final del artículo 85 de la C.P. y Zagrebelsky (2009, p.34)
[204] Sobre el patriotismo constitucional véase Zagrebelsky (2009, p.39) Mejía (2010, p.9) Velasco (2003, p. 127) y Habermas (2010, p.619)

> reflejar ese pluralismo. Y es por ello que bajo esta concepción de estado constitucional democrático y de derecho, el poder constituyente cuando actúa como tal, debe manifestarse en un escenario deliberativo que garantice la concurrencia del pluralismo". (Apartado Consideraciones, numeral 17.)

Para el Estado Constitucional contemporáneo, los criterios de validez formal o procedimental y sustancia o material, se manifiestan por la lente del principio democrático al establecer unas garantías mínimas que se enriquecen a partir de los modelos democráticos estudiados: representativo, participativo y deliberativo.

Expresiones de estas garantías se encuentran en las libertades de pensamiento, reunión, recibir y dar información de todo individuo. Se constituyen en los primeros pilares para el ejercicio de la ciudadanía, en tanto permiten la construcción de escenarios básicos –instancias primarias- para la formación de la opinión pública. En estos espacios informales, espontáneos, sociales y culturales, el sujeto individual y colectivo- inicia su proceso reflexivo intersubjetivo, que le lleva a reconocerse y reconocer en otros, actores que aportan a través del dialogo, en la edificación de consensos y disensos en asuntos de interés colectivo. Estas instancias, se constituyen en las generadoras de los actores, que se auto reconocen una identidad políticamente relevante para la presentación de demandas y reivindicaciones ante las instancias del poder político jurídico.

En esta línea, posteriormente se integran los derechos de asociación, para la constitución de actores colectivos, como los partidos y los movimientos políticos, y el de manifestación. Escenarios dentro de los cuales, el proceso de consensos y disensos en asuntos de interés colectivo se nutre de las instancias políticas primarias, para continuar el proceso deliberativo de forma interna entre los integrantes del partido o movimiento, y de forma externa, entre partidos, movimientos y otros actores de presión, en una vía de doble sentido vertical y horizontal que determina el carácter fluido del proceso político en los distintos niveles territoriales, local, regional y nacional.

Finalmente, se llega a las instancias institucionales de naturaleza estatal de participación, las cuales en el Estado constitucional no se restringen a las instancias de representación popular como el Congreso, ni de elección popular como las asambleas departamentales y consejos municipales (a nivel

colombiano), las cuales también constituyen instancias con características estructurales que propician la deliberación entre actores que representan diversas voces de sectores de la sociedad civil.

Estas instancias se extienden a organismo y escenarios de los cuales en principio, no se predica una legitimidad democrática[205] en relación con la participación de los afectados de forma directa o por medio de sus representantes, en los procesos de toma de decisión política y jurídica. Ello se manifiesta, en la posibilidad de participación y obligatoriedad de convocatoria por parte de autoridades de la administración pública (estructura burocrática) y jurisdiccional, a aquellos sujetos que se verían afectados con la decisión que se tome en las distintas etapas de formulación, ejecución o evaluación, de acuerdo con la naturaleza del acto.

Participación que no se circunscribe sólo a la presencia durante todo el procedimiento o proceso, sino también, a la facultad que tendría para presentar a consideración de los demás intervinientes y la autoridad, los argumentos para la defensa de sus intereses colectivos y particulares, más la obligación para la entidad que toma la decisión, de valorar todos los argumentos presentados y publicidad del razonamiento que la lleva a tomar la decisión.

Esta garantía corresponde a lo que jurídicamente se denomina el debido proceso en actuaciones judiciales y administrativas, consagrado en el artículo 29 de la C.P., que incluye dentro de su ámbito de protección, el derecho de presentar pruebas y controvertir las que se alleguen, así como la de presentar la defensa de sus intereses.

Este proceso de participación, aunque tiene un nivel mayor de resonancia política cuando se realiza por actores colectivos, como comunidades, grupos, movimientos sociales o partidos políticos; también permite la intervención

[205] Más allá de una elección popular de cabezas de gobierno en los distintos organismos administrativos en los niveles territoriales y la participación de los jurados en los procesos judiciales.

democrática del sujeto-ciudadano individualmente considerado, donde en algunos casos, ambas intervenciones tendrían los mismos efectos jurídicos[206].

Sin embargo, estos espacios democráticos no se encuentran presentes en todos los escenarios de toma de decisión político jurídica, y menos aún, en los de decisión social-económica. Estos se amplían o restringen de acuerdo a los procesos de presión-reivindicación social, los cuales, en todo caso, reconocen los limites sociales, políticos y de recursos existentes, que no implican siempre un proceso popular de toma de decisiones, pero sí, brindar espacios de participación que permitan que quienes se vean eventualmente afectados con las decisiones que se tomen sean escuchados y sus argumentos considerados al momento de decidir.

3.2 Derechos Fundamentales

Política y jurídicamente, se partirá del supuesto, como lo manifiesta Nino (2007) para los derechos humanos, que los derechos fundamentales corresponden a construcciones socio-culturales, creaciones del hombre, y en cuanto tales, no de carácter dogmático ni metafísico, donde sus funciones y contenidos varían de acuerdo a este desarrollo.

> (…) los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de la civilización. Con esta afirmación quiero destacar varias cosas: en primer lugar, que el reconocimiento efectivo de los derechos humanos podría paragonarse al desarrollo de los modernos recursos tecnológicos aplicados (…) en cuanto al profundo impacto que produce en el curso de la vida humana en una sociedad; en segundo término, que tales derechos son, en cierto sentido, “artificiales”, o sea que son, como el avión o la computadora, producto del ingenio humano, por más que, como aquellos artefactos, ellos dependan de ciertos hechos “naturales”; en tercer lugar, que, al contrario de lo que generalmente se piensa, la circunstancia de que los derechos humanos consistan en instrumentos creados por el hombre no es incompatible con su transcendencia para la vida social. (Nino, 2007, p.1)

Como lo afirma Pérez (2003, p.31) se puede advertir una diferenciación jurídica entre las categorías de derechos fundamentales y derecho humanos, al

[206] Véase Rodríguez (2005) y Londoño (2013), sobre la deliberación en el escenario jurisdiccional constitucional y Gómez (2014) sobre el impacto de la acción de las organizaciones de víctimas y defensoras de los derechos de las víctimas en la política pública de atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado.

circunscribir los primeros a los derechos subjetivos iusfundamentales positivados en los ordenamientos nacionales; y los segundos, a aquellos contenidos en las convenciones y declaraciones internacionales. Ello, sin negar su estrecha relación axiológica, interpretativa[207] y su trascendencia para la vida social en los distintos niveles territoriales.

En los modelos de Estado constitucional, la positivización de los derechos fundamentales y su relación con los convenios y declaraciones de derechos humanos (Vergara, 2000) se establece en la parte dogmática[208] de la Constitución, la cual viene a determinar la parte orgánica de la misma, es decir, la estructura y funcionamiento de las instituciones del Estado, sus fines. Se establece un condicionamiento de garantía de materialización de la parte axiológica (parte dogmática), que se convierte en el marco iusfundamental que limita y guía el actuar del Estado, en su relación con el individuo (y entre este último, la categoría especial de ciudadano) y otros actores sociales.

> El constitucionalismo –hemos dicho- sitúa el "reconocimiento" de los derechos al frente de la legitimidad de un sistema político y jurídico. Ello les confiere a los derechos un papel central de fundamentación o justificación. Ahora bien, ¿Qué pueden fundamentar los derechos? En mi opinión es claro que dos cosas. En primer lugar, los derechos valen para fundamentar la obligación política. Es decir, sirven para establecer bajo qué condiciones el individuo de una comunidad está obligado a obedecer (cumplir) las normas que esa comunidad se ha dado o reconocido. El poder político fundado en los derechos es poder político legítimo. (…) Pero los derechos no sólo cumplen esa función de fundamentación del poder político. También sirven para fundamentar los límites del poder político, es decir, lo que el poder político puede y no puede ordenar legítimamente. En este sentido, el constitucionalismo en cuanto ideología de los derechos contiene una teoría de la justicia. (…) (Aguiló, 2004, p.112)

Significa ello, que la materialización de los derechos fundamentales se establece como criterio de legitimidad del poder político constitucional, ejercido por el Estado social y democrático de derecho[209], y en cuanto tal, condición de obediencia al sistema político y normativo por parte de la ciudadanía –obligación

---

[207] Véanse incisos 1º y 2º del artículo 93 de la C.P.
[208] Que no quiere decir, posiciones dogmáticas, en cuanto a inamovibles.
[209] Véase también Durango (2010), sobre la autolegislación como criterio habermasiano de legitimación de los sistemas jurídicos democráticos y su compromiso con la protección de los derechos de los individuos y los grupos.

política-, que encuentra en él las condiciones de libertad, autonomía e igualdad que le permiten desarrollar todo su potencial.

Esta es su principal ventaja, al brindar la posibilidad de una obediencia ciudadana al sistema jurídico del Estado fundamentada más allá del simple ejercicio de la coacción. Como lo expresa Del Águila *"(…) todo poder que aspire a estabilizarse debe contar, además de con la violencia, con un conjunto de creencias que justifiquen su existencia y su funcionamiento (que hagan creer al que obedece en la necesidad, las ventajas, etc., de la obediencia)*". (2009, p. 23)

Sin embargo, como se advierte, su función no es simplemente legitimadora, y en cuanto tal política. También tiene un carácter político jurídico, por la característica vinculante de estas normas iusfundamentales para el ejercicio del poder político por cada uno de los órganos del Estado, incluso el legislador, para configurarse como límite en su actuar, en tanto, no podrán iniciar acciones que entren a vulnerar los derechos fundamentales allí positivados.

Sin embargo, tendrán también la obligación de actuar para la satisfacción de derechos sociales y culturales, consecuencia de la cláusula del Estado social inmersa en las constituciones modernas, incluidas la Constitución Política de 1991 de Colombia.

> Precisamente, en virtud de estos caracteres, los derechos fundamentales, a diferencia de los demás derechos, vienen a configurarse como otros tantos vínculos sustanciales normativamente impuestos –en garantía de intereses y necesidades de todos estipulados como vitales, por eso <<fundamentales>> (la vida, la libertad, la subsistencia)- tanto a las decisiones de la mayoría como al libre mercado. (…) Es decir, de esas necesidades sustanciales cuya satisfacción es condición de la convivencia civil y a la vez causa o razón social de este artificio que es el Estado. (…) (Ferrajoli y otros 2009, p.36)[210]

Recuerda Ferrajoli, que los compromisos político jurídicos consignados en los textos constitucionales, resultan vinculantes no sólo para el Estado, principal institución encargada de la protección, materialización y no vulneración de los derechos fundamentales; sino también, el rol que le corresponde a todos los

[210] Sobre la naturaleza sustancial refiere Ferrajoli, (Vol. I, 2011, p. 36): (…) son <<sustanciales>>, precisamente por ser relativas no a la <<forma>> (al *quién* y al *cómo*) sino a la <<sustancia>> o <<contenido>> (al qué) de las decisiones (o sea, al *qué* no es licito decidir o no decidir). (…)

actores de la sociedad civil, incluidos los económicos, en la protección, materialización y no vulneración de estos postulados.

Ahora bien, como lo afirma Habermas (2010) y como lo trae a colación Durango (2010) en el estudio que hace sobre el concepto de derechos fundamentales del autor alemán, el proceso de definición y el establecimiento de las consecuencias de las cláusulas de derecho fundamental establecidas constitucionalmente no se agota en el escenario constituyente, ni en el legislativo. Este se desarrolla de forma permanente y continua en los espacios de la opinión pública, los cuales atraviesan las distintas instituciones del Estado a través de los sistemas democráticos de esclusas, lo que permite ofrecer una respuesta institucional conforme a las necesidades sociales, de acuerdo al proceso constructivo. Al menos, así debería ser, de acuerdo al concepto amplio del principio democrático que se ha propuesto en esta investigación.

> Los derechos fundamentales adquieren legitimidad (…) en la interrelación entre la participación ciudadana y los derechos subjetivos. Obsérvese su argumento: "La idea de los derechos fundamentales, que se expresa en el derecho a la igual libertad subjetiva de acción, no puede simplemente imponerse al legislador soberano como un límite exterior, ni como un requisito funcional para cuyo objetivo se ve instrumentalizado" [HABERMAS, J. (1998; pág. 196). Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso. Madrid; Trotta.]. Se puede entender así que el derecho no puede concebirse como construcción funcional sistémica –como a veces sugería en Teoría de la Acción Comunicativa–, sino como construcción discursiva a través de acuerdos racionales por parte de todos, esto es, hay que acudir a la deliberación pública, a la teoría del discurso y a los procedimientos democráticos. Se trata, así, de definir las condiciones en las que pueden institucionalizarse, jurídicamente, las formas de comunicación necesarias para una legítima acción legisladora. (Durango, 2010, p.262)[211]

Parámetros democráticos que se hacen más imperiosos satisfacer para dar cumplimiento a los criterios de legitimidad del poder político después del reconocimiento del carácter indeterminado de las disposiciones que integran el sistema jurídico, especialmente cuando se trata de la aplicación de valores y principios constitucionales, principal forma de positivización de los derechos fundamentales[212]. Lo que conduce, para la contextualización conforme a las

[211] Véase también Durango (2006, p.5, 39, 41)
[212] Véase Aguiló (2004, p.129-146), quien a su vez cita a Iglesias (2000, p.77)

necesidades sociales, al requisito de la participación efectiva de la ciudadanía en los procesos de definición, interpretación y garantía de estos.

> (…) El debate democrático es como un juego en el que no hay arbitro que interprete definitivamente las reglas del mismo y su aplicación. Más bien, en el juego de la democracia las reglas del mismo, tanto como su interpretación e incluso la posición del árbitro, son esencialmente materia de debate. Pero el debate no significa ni la completa eliminación de estas reglas ni el silencio respecto a ellas. Cuando se infringen derechos y libertades básicos, el juego de la democracia queda suspendido y se convierte en gobierno militar, guerra civil o dictadura; cuando la política democrática está en plena sesión, el debate acerca del significado de estos derechos, lo que nos permiten o no, su alcance y aplicación es justamente el tema del que trata la política. (…) En la política democrática nada está realmente fuera del temario del debate público, pero hay reglas fundamentales del discurso que son tanto constitutivas como reguladoras de tal manera que, si bien lo que significan para el toma y daca democrático siempre es cuestionado, no pueden ser suspendidas o eliminadas por simples procedimientos dictados por la mayoría. (Benhabib, 2006, p. 126)

Implica ello que, en cada uno de los mecanismos que tienen las instituciones del Estado para la definición de los derechos fundamentales, sus estrategias de protección y satisfacción, deben brindar ellas, de acuerdo al principio democrático participativo y deliberativo, escenarios de intervención a la ciudadanía, en un contexto multicultural[213], para que los sujetos que se vean afectados positiva o negativamente con las decisiones adoptadas incidan efectivamente en la configuración de las mismas, presentando los argumentos que consideren pertinentes en pro de la mejor acción del Estado para la garantía de estos derechos. Cumple de esta forma, con el criterio de legitimidad del modelo constitucional moderno en su doble vía de materialización del principio democrático y de los derechos fundamentales de las personas, o denominado por Habermas, autonomía pública y autonomía privada.

> (…) La autonomía pública se expresa conforme el principio de la soberanía popular en los derechos de comunicación y participación, que aseguran la autonomía pública de los ciudadanos. La autonomía privada se manifiesta en aquellos derechos fundamentales, subjetivos de los ciudadanos. Para Habermas, la autonomía privada y pública han de ser cooriginales, esto es, se posibilitan y complementan mutuamente. La cooriginariedad a la que se refiere el autor entre autonomía privada –ser portadores de derechos y tener capacidad autónoma de hacerlos efectivos desde los derechos subjetivos– y pública –debatir en la esfera pública cuáles de estos derechos han de

[213] Véase, Durango (2006, p.8)

> regular por medio de los principios y reglas las vidas de los ciudadanos– explica de nuevo las frases “ser destinatarios de derechos” y “darse a sí mismo sus propias leyes”. (…) (Durango 2010, p.261)[214]

La multiculturalidad de las sociedades complejas y la necesidad de respeto de estas dos autonomías a cada uno de los individuos y grupos de la sociedad, convierte en requisito para estas, asignarle un rol al presupuesto deliberativo de la democracia, principal y previo a la regla de toma de decisiones por mayoría, este último, propio de la democracia representativa y participativa.

El respeto de las minorías o grupos sociales más vulnerables en el conglomerado social, por medio de los derechos fundamentales, implica no sólo que estas puedan oponer a las mayorías políticas o grupos dominantes los derechos fundamentales positivados constitucionalmente, también que puedan participar en los procesos temporales de definición de lo que constituyen los núcleos esenciales de estos, a través de procesos democráticos deliberativos, cuyas argumentaciones deben ser tenidas en cuenta y consideradas, incluso, en la determinación de estos por medio de las reglas de mayoría cuando los consensos no se logran[215].

Lo anterior, bajo la advertencia que el carácter democrático, bajo su acepción amplia, no solo cobija al órgano legislativo del Estado, sino que se extiende a todas sus entidades, incluso las jurisdiccionales[216].

La Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento se aproxima a esta línea en su construcción jurisprudencial sobre la definición y defensa de los derechos fundamentales, en especial, desde el compromiso por el cumplimiento de los postulados sociales del Estado Constitucional que se han referenciado en el apartado anterior de esta investigación, en tanto normas vinculantes para los distintos órganos públicos. Materialización de normas constitucionales que asume condiciones apremiantes cuando se trata de la satisfacción de derechos a los sujetos en mayor estado de vulnerabilidad en el contexto nacional.

---

[214] Véase, Ibíd. p. 50.
[215] Véase Benhabib (2006) y Durango (2010).
[216] Véase Rodríguez (2005) y Londoño (2013).

> (…) **El Estado de derecho evolucionó así, de un estado liberal democrático a uno social, también democrático, animado por el propósito de que los presupuestos materiales de la libertad y la igualdad para todos estén efectivamente asegurados**."[217]
>
> (…) a facilitar la inclusión y participación de sectores débiles, marginados y vulnerables de la población en la vida económica y social de la nación, y a estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad. (…) (Negrilla fuera de texto) (Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 8.1.)

En la definición y defensa de los derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional exige del Estado en su conjunto, la implementación de mecanismos vinculantes para este, en los cuales, a través de un "proceso decisorio racional", estructurado democráticamente, se garantice la participación e incidencia efectiva de quienes, en últimas, se verán afectados por las decisiones tomadas para la superación del estado de cosas inconstitucional, declarado mediante esta providencia[218].

De esta forma, se espera constitucionalmente que los ciudadanos en condiciones de desplazamiento forzado, demás víctimas del conflicto armado y las organizaciones que estos conformen, tenga una participación oportuna y efectiva en cada una de las etapas de formulación, implementación y evaluación de la política pública de atención a esta población, garantizando mecanismos judiciales que les permitan exigir el cumplimiento de las libertades y prestaciones a que el Estado se compromete. Bajo la garantía, incluso en el escenario judicial de protección de los derechos fundamentales, de espacios democráticos deliberativos para la construcción de decisiones racionales basadas en la fuerza de los argumentos político-constitucionales más fuertes[219].

Al implicar este modelo democrático deliberativo, la no utilización instrumental de la participación ciudadana para la simple refrendación de decisiones previamente tomadas en escenarios burocrático-económicos, resulta

---

[217] Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-1064 de 2001, MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño.

[218] Véase, Corte Constitucional. Sentencia T 025 de 2004, apartados Consideraciones y fundamentos, numerales 8.2. y 10.1.2.

[219] Al respecto, véase Rodríguez (2005) en relación con la acción objetiva de constitucionalidad y Londoño (2013) frente a la acción subjetiva de constitucionalidad.

necesaria la existencia de espacios reales de construcción racional de decisiones político-jurídicas, que garanticen en él la intervención de todos aquellos que eventualmente se podrían ver afectados con la decisión tomada, que conozcan previamente el objeto de discusión y los fundamentos de las decisiones proyectadas, la oportunidad de presentar observaciones y que las mismas sean "debidamente valoradas", respuesta del Estado a cada una de ellas, específicamente, cuando no sea acogida por la institución, y se garantice las condiciones de igualdad en el uso de la palabra por cada uno de los asistentes. Es decir, cada una de las condiciones que acarrea la política deliberativa propuesta por la concepción habermasiana descrita en el apartado 2.1.3 de la presente investigación.

En este sentido, definición y defensa de los derechos fundamentales se equiparan al ejercicio de la autonomía pública y privada, no como esferas separadas, sino cooriginales, simultaneas, en tanto estos dos momentos se conjugan en el ciudadano, que en la sociedad contemporánea no parte de presupuestos dogmáticos o metafísicos, sino de carácter racional argumentativo, y en tal sentido, constructivo, por ello su connotación pos metafísica[220].

El proceso de construcción frente a la respuesta de que son los derechos fundamentales, cuáles deben ser y su contenido, se integra al proceso circular de doble vía entre la sociedad civil, las organizaciones mediadoras y las instituciones, pero desde el postulado democrático, el sujeto titular de estos derechos, el individuo-ciudadano, constituye su punto de partida.

De esta forma, no corresponde a un órgano específico, de carácter institucional o civil el rol de definición y/o defensa. Este se extiende por todo el entramado social e institucional, condición necesaria de garantía de la viabilidad multicultural de un discurso que busca ser universal.

El compromiso constitucional de materialización de las cláusulas del Estado liberal y social, los derechos fundamentales, se sujetan a las posibilidades jurídicas y fácticas de la sociedad de que se trate, condiciones de posibilidad que no vienen determinadas de forma preliminar, sino que se discuten en cada una de

[220] Véase: Velasco, 2003 y Habermas, 2014.

las instancias sociales e institucionales y se fija su nivel de vinculatoriedad jurídica en las instituciones.

Así, ese proceso de definición y defensa de los derechos fundamentales, inicia por el ciudadano en las instancias sociales de interlocución, donde las formula como demandas o reivindicaciones, constituye el primer escenario de construcción de opinión pública sobre los mismos, los cuales permean las organizaciones y grupos sociales, que permiten llevar ante instancias mediadoras como los partidos políticos, movimientos sociales y grupos de presión diversas construcción sociales acerca de los derechos fundamentales, las cuales entran en una contienda con otras opiniones que pueden coadyuvarlas o ser contradictorias, es permanente ese proceso de construcción y deconstrucción de opinión, para finalmente llegar a las instancias de decisión política institucional.

> (…) Lejos de considerar a los movimientos sociales como antitéticos ya sea al sistema político democrático o a la esfera social adecuadamente organizada (el punto de vista de los pluralistas), los consideramos como una característica clave de una sociedad civil moderna, vital y una forma importante de participación ciudadana en la vida pública. No obstante, no consideramos que los movimientos sociales prefiguren una forma de participación ciudadana que habrá o incluso deberá sustituir a los acuerdos institucionales de la democracia representativa (que es lo que afirma la posición democrática radicalizada). (…) (Cohen J.L., 2000, p. 38)

En el nivel de las instituciones del Estado, el proceso de construcción interna tampoco asume vías en un solo sentido exentas de deliberación. Por las características propias del reconocimiento del carácter plural de la sociedad y la organización descentralizada del Estado, el proceso de construcción de las decisiones públicas y en especial el relacionado con los derechos fundamentales, central para el individuo, el ciudadano, grupos sociales y demás actores civiles, se lleva a cabo en esas mismas doble vías verticales y horizontales que impiden decisiones autocráticas. Claro, ello en el contexto de Estados constitucionales democráticos.

Estas condiciones generan espacios deliberativos entre sociedad civil, entidades mediadoras, poderes económicos, instancias políticas públicas y burocracia en el proceso de definición sobre que son y cuáles son los derechos fundamentales.

Como lo plantea la Corte Constitucional en Sentencia T-025 de 2004[221] y en el control realizado en los autos de seguimiento, las instituciones públicas deben adoptar un compromiso serio en la formulación de las políticas públicas para la materialización de los derechos fundamentales, respuesta institucional que no puede ser la ausencia total de un programa, como tampoco, uno formulado idealmente pero con un déficit en la asignación de presupuesto y capacidad institucional, que puedan ejecutar los programas políticos jurídicamente establecidos y política-democráticamente acordados.

> (…) estas decisiones públicamente adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio *racional* que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos democráticamente adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas. Así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes. (Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 8.2.)

Por ello, en las distintas instancias, legislativa, ejecutiva y jurisdiccional, así como en los órdenes territoriales existentes, y con la participación de los distintos actores de la sociedad civil, especialmente, quienes se verán afectados por la política pública en mención para la satisfacción de los derechos fundamentales, deben entrar a concertar a partir de los recursos sociales, económicos, institucionales y políticos existentes, que tipo de respuesta se puede dar a las demandas y reivindicaciones sociales existentes que se consideren inherentes para la garantía de la dignidad humana, de acuerdo a los compromisos constitucionales adquiridos por el Estado y la sociedad civil.

Sin embargo, aún con todos los mecanismos de garantía que establezca la Constitución Política para la defensa de los componentes axiológicos plasmados en la parte dogmática, incluidos los derechos constitucionales, el proceso de defensa sólo podrá partir del sujeto titular de los intereses fundamentales que se demandan o reivindican, el ciudadano - individuo y los grupos – organizaciones sociales y políticas que conformen para la interlocución con las instancias

[221] Véase Apartado Consideraciones y fundamentos, numeral 2.2.

estatales. Los mecanismos de garantía son instrumentos que no se activan solos, y que además son incapaces de brindar un contenido específico a las demandas sociales que dé respuestas efectivas a las necesidades reales, si no parte de un dialogo con el titular de estos derechos.

La racionalidad político jurídica que propone Habermas desde la política deliberativa, la que acoge la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 de 2004 y en sus autos de seguimiento, junto con las lógicas de los modelos de democracia representativa y participativa para la regulación político jurídica de los derechos fundamentales. Sin embargo, las complementan con el principio discursivo.

Este se manifiesta en el rol central del dialogo en el proceso de toma de decisiones de carácter colectivo (político y social), como por la posibilidad de intervención que se deben brindar a todos aquellos que eventualmente se puedan ver afectados con la decisión que se tome. Racionalidad que no desconoce la regla clásica de la mayoría para la toma de decisión, e incluso, que esta –la decisión- repose en determinados momentos en una entidad administrativa o jurisdiccional, que se configura, finalmente por la necesidad determinante de tomar la misma, pero que se basa en la lógica de recepción y análisis de todos los argumentos, para fundamentarla en los mejores de ellos.

Además, en el caso de presentarse minorías o verse ellas afectadas, tendrán que ser escuchadas y sus posturas consideradas, para no afectar lo que ellas, individual o colectivamente, consideran que compone el núcleo esencial que define el ámbito de protección de su dignidad humana. Constituye esta medida expresión del postulado del respeto de la pluralidad en la composición de la sociedad y de protección hacia los grupos más vulnerables, para tomar la decisión desde la razón y no desde la fuerza de las mayorías.

Estas líneas básicas del razonamiento de la política deliberativa y la necesidad de participación ciudadana también son acogidas, primero en el proceso de negociación en La Habana, Cuba, con la participación de distintos sectores de la sociedad civil, entre ellos las organizaciones de víctimas, organizaciones campesinas, del empresariado, entre otros[222]; y posteriormente, se

[222] Acuerdo Final de Paz 11.12.2016, p. 9

asume como un componente central en el proceso de implementación del Acuerdo Final de Paz del año 2016.

> La participación ciudadana es el fundamento de todos los acuerdos que constituyen el Acuerdo Final. Participación en general de la sociedad en la construcción de la paz y participación en particular en la planeación, la ejecución y el seguimiento a los planes y programas en los territorios, que es además una garantía de transparencia.
>
> Además, la participación y el diálogo entre los diferentes sectores de la sociedad contribuyen a la construcción de confianza y a la promoción de una cultura de tolerancia, respeto y convivencia en general, que es un objetivo de todos los acuerdos. Décadas de conflicto han abierto brechas de desconfianza al interior de la sociedad, en especial en los territorios más afectados por el conflicto. Para romper esas **barreras se requiere abrir espacios para la participación ciudadana más variada y espacios que promuevan el reconocimiento de las víctimas**, el reconocimiento y establecimiento de responsabilidades, y en general, el reconocimiento por parte de toda la sociedad de lo ocurrido y de la necesidad de aprovechar la oportunidad de la paz. (Negrilla fuera de texto) (Acuerdo Final de Paz, p. 7)

Así, en el Acto Legislativo 01 de 2017 el constituyente derivado formula como principio guía del SIVJRGNR, la participación, el cual, bajo el reconocimiento de la pluralidad y diversidad nacional, y la existencia de sujetos con protección jurídica reforzada, debe guiar su aplicación bajo las reglas de equitativa participación de hombre y mujeres, y los enfoques de diversidad étnica y cultural. Reconociendo la Corte Constitucional en Sentencia C-674 de 2017 el rol que se le asigna al mismo en el Acuerdo Final de Paz y en el proceso deliberativo llevado a cabo en el Congreso[223].

Acogiendo estos mandatos, el legislador extraordinario establece unos escenarios de intervención en la formulación, ejecución y control en la gestión de la política pública de paz, por parte de los distintos actores de la sociedad civil, los cuales se determinan a través de reglas guiadas por los enfoques diferenciales étnicos, de género, territoriales y el nivel de afectación por la condición de abandono por parte de las instituciones del Estado y de afectación por el sufrimiento dejado por el conflicto armado. En tanto las instituciones, instrumentos y entidades creadas para dar cumplimiento al Acuerdo Final de Paz, buscan impactar en la satisfacción de derechos de aquellos sujetos que se circunscriben

[223] Veas también, Sentencia C-379/16 y Sentencia C-332/17.

dentro de las causas y que sufren una vulneración en razón del conflicto armado interno[224].

En desarrollo del principio de participación, se reconoce primero, el lugar que ocupa la diversidad cultural, territorial, étnica y de género, que son determinantes para identificar las distintas formas de afectación derivadas por las condiciones de abandono del Estado y daño como consecuencia del conflicto armado; y en segundo lugar, la necesidad de implementar espacios de deliberación que permitan con la intervención de todos aquellos que se verán impactados con la política adoptada, generar escenarios de participación concertada racionalmente en los distintos lugares de discusión pública, las líneas de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de paz, y entre estas, aquella que corresponde a la atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado[225].

Esta propuesta democrática se encuadra en la línea de los compromisos internaciones asumidos por Colombia, con la suscripción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en el cual, de acuerdo a observaciones realizadas por el Comité, los Estados parte deben dar a conocer a la sociedad civil y sus distintos actores, los resultados y medidas correctivas en la ejecución de las políticas públicas para la satisfacción de los derechos de contenido prestacional; así, como facilitar su participación en los procesos de formulación, ejecución, evaluación y reformulación para la satisfacción de estos derechos de acuerdo a las necesidades básicas identificadas por la comunidad, destinataria final de todo el accionar político y jurídico.

3.3 Ejercicio ciudadano por las víctimas del conflicto para la definición y defensa de los derechos fundamentales.

De acuerdo con Aristóteles, “(…) El ciudadano sin más por nada se define mejor que por la participación en la administración de justicia y en el gobierno (…)” (Citado en: Camps 2011, p. 72). Se centra esta categoría, en la posibilidad que

[224] Véase Decreto Ley 893 de 2017, Sentencia C-370 de 2017 y Decreto Ley 895 de 2017 y Sentencia C-555 de 2017.
[225] Ibíd. Además, Decreto Ley 885 de 2017 y Sentencia C-608 de 2017.

tiene el sujeto que disfruta de ella, en intervenir en los procesos de toma de decisión colectiva en la definición y regulación del interés general. En esta línea se enmarca su uso en el artículo 6º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789:

> La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen derecho a contribuir a su elaboración, personalmente o por medio de sus representantes. (…) Como todos los ciudadanos son iguales ante ella, todos son igualmente admisibles en toda dignidad, cargo o empleo públicos, según sus capacidades y sin otra distinción que la de sus virtudes y talentos.

Declaración que incluye el acceso a puestos y empleos públicos por parte de todos los ciudadanos en condiciones de igualdad en su enunciación, en tanto manifestación de formas de participación en escenarios del poder político – gobierno.

En cuanto categoría político-jurídica y estatus que se le asigna al sujeto, será el ordenamiento político-jurídico, de acuerdo a las dinámicas-luchas-reivindicaciones políticas, el que determine las características que debe tener aquel de quien se pueda predicar que posee este estatus o conforme lo reclame para sí. Quiere ello decir, que no todos los seres humanos son ciudadanos, y en cuanto definición que se da dentro del sistema legal, las facultades y deberes derivados de esta condición no son equivalentes en todos los órdenes políticos[226]. Para el caso colombiano dispone la C.P. de 1991: "*La calidad de ciudadano en ejercicio es condición previa e indispensable para ejercer el derecho de sufragio, para ser elegido y para desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.*"[227].

Aunque en los Estados democráticos de derecho, es en la categoría de ciudadanía donde se manifiesta la plenitud de derechos, es el individuo, el ser humano, quien constituye la base a partir de la cual se edifica el sistema político jurídico. En este sentido, el artículo 2º de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano estipula: "La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. (…)". Por

[226] Véase Heater (2007), Bovero (2002) y Ferrajoli (2002).
[227] Sobre los derechos del ciudadano en Colombia en la C.P. de 1991, véase su artículo 40.

ello, aun cuando en algunas ocasiones el individuo no ha alcanzado el cumplimiento de los requisitos para adquirir la plena ciudadanía, su condición de ser humano le permite el ejercicio de algunos derechos de ciudadanía[228]. Tómese el ejemplo de los menores de edad y su derecho a la libertad de expresión, búsqueda, recibir y difundir información[229].

A nivel nacional, la C.P. adopta un concepto de ciudadanía que procura desarrollar de forma amplia la posibilidad de participación del individuo en los procesos de toma de decisiones políticas y jurídicas que se adopten y con las cuales se vea afectado. De esta forma, se extiende más allá de las perspectivas de la democracia representativa que circunscribe el ejercicio de la ciudadanía al derecho al voto en los momentos electorales y en la posibilidad de elegir y ser elegido a cargos públicos, concepción decimonónica; pero también, es más racional que modelos básicos de democracia participativa, al no enfocarse en la exclusividad de la práctica del derecho al voto en plebiscitos y referendos para la aprobación o no de decisiones estatales, es decir, en escenarios de toma de decisión no mediados.

Constitucionalmente y de acuerdo a la interpretación que ha dado la Corte Constitucional al texto fundamental[230], se realiza un reconocimiento del rol central que se la ha dado al individuo-ciudadano, para que este se encargue de la materialización de su proyecto de vida. Todo ello, dentro de un contexto social, que implica la interacción y comunión con otros que se encuentran en la misma condición. Entorno social del cual necesita el sujeto para el desenvolvimiento de todas sus potencialidades.

Por ello, y ante el reconocimiento de intereses que solo le corresponden a este sujeto como individuo, pero de otros que también tiene como integrante de la sociedad, y ante la posibilidad de conflicto en los mismos, dado por el carácter multicultural y complejo de las sociedades contemporáneas, se establecen escenarios político-jurídicos de participación para el ejercicio de los derechos de ciudadanía, es decir, no se imponen, sino que se ofrecen y promueven espacios,

---

[228] Véase Bovero (2002).
[229] Artículo 13 numeral 1º de la Convención de los derechos de los niños.
[230] Véase la jurisprudencia citada en la presente investigación.

que desde una perspectiva republicana, le permitan al ciudadano participar en la construcción racional de decisiones que lo afectaran a nivel individual y colectivo.

De esta forma, el marco institucional general promueve escenarios que le permitan al individuo, en el ejercicio de aquello que Habermas (2010)[231] denomina la autonomía privada, y en relación con la ciudadanía, la autonomía pública, en tanto momento cooriginario, participar en el proceso racional de construcción intersubjetiva, desde la fuerza de los argumentos, de las decisiones públicas que constituyan la base para la definición del radio de protección de los derechos fundamentales, parte desde la categorización de los mismos, hasta el establecimiento de los mecanismos más idóneos para su garantía y justiciabilidad.

Así, aun cuando se mantiene y se reconoce el carácter fundamental de los mecanismos tradicionales de manifestación de la soberanía popular por intermedio de los representantes –mediadores-, se identifican y establecen otras instancias de injerencia más directas de la ciudadanía en los procesos estatales para la toma de decisiones en el establecimiento de políticas públicas, entre ellas, las que atañen a los derechos fundamentales. Ejemplos de estos se encuentran en el mecanismo de consulta previa, las veedurías, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, la acción de tutela, entre otros.

Recalca en todo caso, que en los mecanismos tradicionales –de características representativas o mediadoras-, como en los que trae el nuevo orden constitucional –participativos y deliberativos-, la obligación de generar espacios de intervención ciudadana y de un ejercicio dialógico para la construcción racional de decisiones, se vislumbra como el instrumento constitucional por excelencia para la protección de los derechos de todos aquellos que se pueden ver afectados con la decisión que se tome, especialmente cuando se trata de los derechos fundamentales de las minorías.

> (…) el principio democrático participativo tiene relación inescindible con la soberanía popular. Este vínculo se comprueba al considerar que en el Estado Constitucional toda modalidad de poder político encuentra su sustento en la expresión de la voluntad popular que lo inviste de legitimidad. A su vez, esa voluntad se ejerce mediante la democracia participativa y pluralista, entendida desde un criterio normativo, esto es, en tanto

[231] Especialmente el apartado I del capítulo III.

> procedimiento para encauzar la decisión de la mayoría en un marco respetuoso de la deliberación, los derechos de las minorías y el grado efectivo de incidencia de ese debate democrático en la determinación de las diversas esferas de la vida social y comunitaria [Corte Constitucional, sentencia C-303/10] (Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-490 de 2011. Apartado Consideraciones, numeral 4.)

El individuo, en el ejercicio de sus derechos de ciudadanía, en sus distintos grados, encontrará en el Estado Constitucional, una apuesta normativa de acuerdo a los postulados liberales, sociales y democráticos desde visiones amplias, que reconocen el carácter intrínseco de los conflictos que se pueden dar entre estos postulados, así como los distintos enfoques que puede tomar cada uno de ellos desde lo individual y lo colectivo.

Sin embargo, a través del proceso dialógico - deliberativo que se enmarca desde los espacios de configuración política de carácter social, escenarios intersubjetivos de la sociedad civil, escala diferentes instancias hasta alcanzar, por medio de distintos filtros – esclusas, los lugares institucionales de toma de decisión política, para así recibir de los escenarios de construcción de la opinión pública, un cuerpo de propuestas argumentativas, donde incluso las posturas de las minorías tienen un lugar, en tanto deben ser valoradas para la no afectación de sus derechos fundamentales de acuerdo a la visión que ellas consideran que los constituye.

Solo podrá ser él, el titular de los derechos que se discute -trátese de mayoría o minoría, individualidad o colectividad--, quien pueda aportar desde las bases el contenido material para dar sentido a las normas de derecho procedimental y sustancial, que determinen los criterios de validez que se utilicen en los juicios político jurídicos del accionar de actores estatales y particulares encargados de materializar, proteger y no lesionar los derechos fundamentales. Ocupando un lugar central la participación y el ejercicio pleno de los derechos de ciudadanía, en tanto criterio la legitimidad democrática de los procesos políticos de formulación, ejecución y evaluación del actuar colectivo para la materialización del interés general.

En el caso específico de las víctimas del conflicto armado, y el análisis constitucional que se inicia a partir de la Sentencia T-025 de 2004 y en sus

distintos autos de seguimiento, la Corte Constitucional observa que la garantía del derecho de participación desde el ejercicio de la ciudadanía, se debe garantizar desde una doble dimensión.

Primero, como instancia de reparación ante la negación material y jurídica del estatus de ciudadanía a las víctimas del conflicto armado, quienes a partir de los hechos victimizantes, se les negaba fácticamente el ejercicio de los derechos políticos más elementales, como es el ejercicio del derecho al voto, o que este fuera libre y autónomo, así como derechos más complejos como el de reunión y la libertad de expresión. Ante esta vulneración, no encontraba mecanismos jurídicos y judiciales que le protegieran este derecho[232], se les anulaba como sujetos políticos.

En segundo lugar, la materialización del derecho de participación democrática se estipula bajo las exigencias constitucionales como mecanismo necesario, adecuado e idóneo para la reparación y rehabilitación de los demás derechos fundamentales individuales, sociales, económicas y culturales, vulnerados por el accionar de los distintos actores armados (legales e ilegales) y la omisión en la defensa por el Estado y la sociedad civil.

Así, en los espacios de configuración y en las distintas etapas de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación, las víctimas tienen derecho a intervenir en el proceso de toma de decisión, de tal forma que se considere por las instituciones públicas las observaciones que las primeas presenten en garantía de los derechos fundamentales de que son titulares y que se pretenden reparar.

Por ello, y ante las falencias encontradas en el examen subjetivo de constitucionalidad en la Sentencia T-025 de 2004[233], la Corte Constitucional asigna un rol central a las víctimas del conflicto armado, para el ejercicio de sus derechos de ciudadanía, que no se entienden como deberes, para que sean ellas quienes, ante las instituciones públicas y los actores privados, se encarguen de forma efectiva, de lo que ningún otro actor puede hacer por ellas, luchar por la

[232] Colombia. Corte Constitucional. Auto 218 del 24 de agosto de 2007.
[233] Véase apartados Consideraciones y fundamentos, numeral 6.3.1.1. y numeral 6.1.4.

garantía de materialización efectiva de sus derechos fundamentales.

Expide esta Corte órdenes complejas a distintas entidades del Estado para que reglamenten las instancias y procedimientos que garantizaran una participación efectiva y con incidencia de este sector de la población, los más vulnerables entre los vulnerables, pero que ha iniciado procesos organizativos en la sociedad civil, que le han permitido, con esfuerzo y sacrificio, exigir política y jurídicamente por vías pacíficas la garantía de sus derechos humanos y fundamentales[234]. Es la Sentencia T-025 de 2004, uno de los frutos de esta interminable lucha político-jurídica.

El ejercicio de ciudadanía que se propone desde el marco institucional con la aprobación de la Ley 1448 de 2011, sus decretos reglamentarios y la Resolución 388 de 2013, ante las exigencias constitucionales, en especial desde la lectura participativa y deliberativa, recuerdan ese ciudadano republicano, orgulloso de la virtud cívica, que encuentra un equilibrio entre las esferas privada y política de su vida, en tanto su participación en los escenarios democráticos establecidos implican para él:

1) Un esfuerzo moral para identificarse como sujeto que comparte unas particularidades con otras personas, su condición de víctima, y que como tal, tienen unos intereses en común. Los cuales, aunque en un primer momento se observan como individuales, su reivindicación ante las entidades encargadas, debe realizarse desde su estructura colectiva.
2) Iniciar y mantener procesos organizacionales civiles, los cuales pueden escalar a organizaciones políticas, lo que implica para él, como ciudadano, establecer lazos intersubjetivos estables con otras personas, en escenarios donde el conflicto será una constate, en cualquier momento presente.

[234] Véase Gómez (2014). En razón de los escenarios internacional y nacional, en el cual se realiza la reclamación.

3) Establecer y adaptarse al marco organizativo democrático para la toma de decisiones de las organizaciones civiles y entidades públicas.
4) Un conocimiento mínimo pero suficiente del objeto que se discute en las instancias públicas, lo que implicaría para él asistir a las reuniones de las organizaciones sociales y a los procesos de capacitación ofrecidos por entidades públicas y organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.
5) Participación en reuniones de toma de decisión, en las organizaciones de víctimas o en entidades encargadas de formular, implementar o evaluar la política pública de atención, informarse previamente sobre el objeto de discusión, socializar con otras personas, construyendo intersubjetivamente el conocimiento que le permitirá intervenir.
6) Presentar argumentos, a título personal o en calidad de representante en escenarios civiles y de entidades públicas, colocar a consideración de los presentes la propuesta enunciada, donde está presente la posibilidad de ser rebatida, en tanto proceso deliberativo.
7) Estar abierto al cambio de postura, evaluar de forma racional los argumentos que sean presentados por los demás intervinientes.
8) Vigilar que la decisión tomada, esté de acuerdo con la fuerza del mejor argumento, donde incluso, tratándose de decisiones que se tomen por mayoría, tengan en consideración la no afectación desproporcional o ilegítima de los derechos de las minorías.
9) Velar y exigir un trato igual a los intervinientes y sus argumentos, por la condición de dignidad que a cada uno le corresponde.
10) Comprender que su aporte argumentativo representa uno de los tantos para la construcción discursiva racional de opiniones públicas que trascienden a instancias políticas para la toma de decisiones institucionales.

Condiciones que “descuadran” al individuo de su vida cotidiana dirigida a la

satisfacción del interés individual, pero que garantizarían al ciudadano un mínimo de racionalidad en la decisión político jurídica que se tome en "última" instancia en las distintas entidades públicas y escenarios sociales, sobre intereses colectivos.

Situación que se hace más gravosa aún, con el panorama factico que encuentran las víctimas del conflicto en la operatividad de las instituciones, instancias y mecanismos de participación que encuentra para incidir en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación, conforme al estudio realizado por organismos de control y garantía constitucional del Estado, es decir, "desde un panorama oficial:

> Particularmente, los Órganos de Control comunicaron que está era una de las "obligaciones que más dificultades encontraron para ser cumplidas en todos los niveles", fundamentalmente, porque al estar el proceso en construcción la participación todavía no era analítica ni informada. Existiendo falencias como: (i) falta de una valoración adecuada de las propuestas presentadas por los representantes de las víctimas; (ii) la participación formal en los espacios de toma de decisiones; (iii) la ausencia de respuesta a las propuestas, sugerencias u observaciones que eran realizadas por los representantes de las víctimas; (iv) la poca discusión sobre asuntos de política pública, que en algunos casos se centra en cuestiones logísticas; (v) el lento funcionamiento y sin incidencia de los comités temáticos; (vi) la ausencia de medidas o estrategias para realizar el seguimiento y evaluación al mecanismo de participación; (vii) la convocatoria o invitación que queda a voluntad de las entidades impidiendo una participación continúa de las víctimas; y (viii) la poca participación e incidencia en la elaboración de los PATS[235] e incumplimiento de estos instrumentos. CSyM. Primer informe oficial al Congreso de la República, agosto de 2014, pág. 30. Defensoría del Pueblo. Entrega de estudios complementarios – seguimiento a la política pública en el departamento de Cesar, 28 de mayo de 2015, pág. 15. CGR. Informe auto 203 de 2015, 7 de septiembre de 2015, pág. 10." (Nota al pie de: Corte Constitucional, Auto 373 del 23 de agosto de 2016, p. 281)

Ello implica para el ciudadano víctima del conflicto, que intenta recuperar su ejercicio de ciudadanía y que la busca ejercer para la materialización de sus otros derechos fundamentales, un doble esfuerzo. Primero, en la apropiación del rol de ejercicio de los derechos de ciudadanía, de la autonomía publica, que implica para él, una serie de actividades para el desempeño de sus facultades de acuerdo a los modelos de democracia participativa y deliberativa, ya referenciados.

En segundo lugar, un proceso de resistencia ante la presencia de fuerzas antidemocráticas, que pretenden mantener los procesos de decisión autocráticos,

[235] Planes de Acciones Territoriales para la prevención, atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

desde los lugares institucionales de ejercicio del poder político monopolizado, que no se encuentran interesadas en dar aplicación a los componentes constitucionales, legales y reglamentarios para la participación efectiva de las víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, también encuentra corrientes no democráticas en la propia sociedad civil, que utilizan, por medio de la acción instrumental (Habermas, 2010), los mecanismos de participación para la satisfacción de intereses particulares, sin trascender a su dimensión colectiva.

Ahora bien, este panorama de participación se complejiza para las víctimas del conflicto armada, en las entidades e instrumentos de implementación del Acuerdo Final de Paz del año 2016, en tanto no se garantiza en todos ellos una participación expresa, y cuando se hace no se articula con los mecanismos de participación ya construidos en la Ley 1448 de 2011 y normatividad reglamentaria.

Sin embargo, si se generan espacios de participación y deliberación para los agentes de la sociedad civil, que le permita intervenir en el proceso de construcción racional, en tanto se crean lugares para el dialogo, como el Consejo Nacional de Paz, Reconciliación y Convivencia (Decreto Ley 885 de 2017, y la Instancia de Alto Nivel del Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, los cuales estipulan expresamente la participación de las víctimas del conflicto; o los PDET, Decreto Ley 893 de 2017, que permiten la participación de los distintos actores de la sociedad civil en la formulación y ejecución en los Programas de Acción para la Transformación Territorial (PATR); instituciones que igualmente son lugares para la evaluación de la gestión desarrollada por estas entidades, al igual que los escenarios de rendición de cuentas que deben generar la JEP, la CEV y la UBPDPD del Acto Legislativo 01 de 2017.

Todas estas permiten una interlocución permanente entre los distintos actores de la sociedad civil, entre ellos las víctimas, que se verán afectados por la implementación del Acuerdo Final de Paz del año 2016, y las instituciones encargadas de esta gestión[236].

---

[236] Véanse apartados 1.5 y 2.3 de la presente investigación para una aproximación al análisis jurisprudencial.

Por ello, sin delegar esta función a otra entidad u organismo, debe ser el ciudadano, desde las distintas organizaciones y grupos de la sociedad civil, quien entre a promover y defender los escenarios democráticos hasta ahora institucionalizados para la participación y ejercicio de los derechos de ciudadanía, para asumir un rol activo en la definición y defensa de esa autonomía publica, condición cooriginaria de la autonomía privada, elementos coetáneos, sin los cuales no podría ejercer un auto gobierno individual y colectivo.

Uniendo las propuestas de Bobbio (2005) y Habermas (2010), una medida idónea de promoción y defensa de los escenarios de ejercicio de la autonomía pública y privada, es la inyección de más democracia, pero no solo en la institucionalidad estatal, sino de forma principal, en todos los ámbitos sociales (familiar, laboral, educativo, económico, cultural), de tal forma que se acoja discursiva y dialógicamente en la cultura y en el mundo de la vida de los individuos, de tal forma que le permita afrontar pacíficamente el conflicto en los espacios deliberativos libres que él genera a nivel intersubjetivo particular y colectivo, que lo lleve en el ejercicio de la autonomía a un autogobierno individual y público.

3.4 Asumir un rol democrático

El modelo de Estado constitucional y su compromiso por la defensa de los derechos fundamentales a través de la positivización y el establecimiento de mecanismos judiciales abreviados de justiciabilidad implica, frente al poder político y económico, unas garantías mínimas de defensa y reivindicación de los intereses inalienables del individuo, las cuales complementan, las ya decimonónicas instituciones de separación de poderes y la expresión soberana del poder político por medio de la ley.

Sin embargo, con la única excepción de las acciones públicas constitucionales, en las instancias del poder político la regla general estaba monopolizada por una intervención siempre mediada de la ciudadanía ante las entidades públicas encargas de formular, ejecutar y evaluar la política pública para la satisfacción del interés general, proceso decisorio que en muchas ocasiones

tomaba tintes autárquicos ante la nula participación de quienes eventualmente se verían afectados por la materialización de las decisiones tomadas.

Este fue el panorama encontrado en el escenario de la formulación, ejecución y evaluación de la política pública para la atención y reparación a las víctimas del conflicto armado, donde las instituciones públicas se encontraban blindadas frente a cualquier intervención de este grupo poblacional, ajustándose estas decisiones a los parámetros “desconectados” de funcionarios públicos, en tanto no obedecían a las realidades y enfoques efectivos de las víctimas para procurar una adecuada atención y participación contextualizada.

La introducción y puesta en práctica de los postulados de la democracia participativa y de la democracia deliberativa, permiten generar escenarios, donde las víctimas están presentes no sólo para escuchar, aprobar e improbar decisiones. Se les permite a ellas entrar en un diálogo constructivo de decisiones en las entidades públicas, con una incidencia efectiva de su participación, no con el aporte de un voto, sino por la institucionalización de un diálogo bidireccional, en tanto las entidades públicas entran a justificar ante los destinatarios sus decisiones, mediante la argumentación en los eventos en los cuales los aportes de las víctimas del conflicto armado y sus organizaciones no fueron acogidos, pero tomando en consideración en todo caso, los elementos que puedan constituir afectaciones a la garantía de los derechos fundamentales, para garantizar su racionalidad al evaluar todos los argumentos y tomar la decisión fundado en ellos. Ofreciéndose de esta forma a las víctimas la posibilidad político-jurídica de ejercicio pleno de la ciudadanía para la garantía de su autonomía privada y pública.

Lo que implica para ella, asumir un rol que compatibilice su vida privada con su compromiso ciudadano, aún más en un momento en que se encuentra en proceso de materialización el Acuerdo Final de Paz del año 2016, y con ello, la regulación y reglamentación de los escenarios de participación de la sociedad civil, incluida en ellas, las víctimas del conflicto armado.

4 Conclusiones

La implementación constitucional del principio democrático, en el desarrollo legal y jurisprudencial del mismo, se determinó en un primer momento por la circunscripción de sus caracteres dentro de los desarrollos teóricos de la democracia representativa y participativa, al visualizar como principales expresiones del ejercicio soberano del poder político, su manifestaciones en las instancias de representación por medio de la elección a cargos de corporaciones unipersonales o colegiadas de decisión política, como el Congreso y la Presidencia de la Republica, y la expresión excepcional del poder soberano por medio de los mecanismos establecidos en la Ley 134 de 1994, con el referendo y el plebiscito como los más significativos.

Estas condiciones fácticas, llevaron a la restricción de los postulados de la democracia deliberativa al escenario de las corporaciones colegiadas de elección popular, Congreso, Asambleas y Consejos, al estilo de la democracia representativa parlamentaria descrita por Manin. Lo que consecuentemente llevó a fijar un carácter facultativo, en las instancias de los distintos órdenes administrativos, para establecer mecanismos de participación directa en los escenarios de toma de decisión para la materialización y ejecución de las políticas públicas fijadas a nivel constitucional y legislativo, quedando a merced del arbitrio del gobierno periódicamente elegido.

Este panorama determinó una racionalidad en el proceso político de toma de decisiones de interés colectivo, caracterizado por una intervención siempre mediada difusamente por el filtro del interés general, y consecuencia de ello, regida por la regla de las mayorías. Es decir, las instancias de intervención de los distintos actores individuales y colectivos de la sociedad civil se restringen a centros mediados, en tanto hablaran en nombre de ellos, logrando en el mejor de los casos, una representación corporativa en el evento de tratarse de grupos de intereses lo suficientemente organizados y con un caudal electoral grande. Además, la representación de la persona elegida, estará determinada por el amplio número de intereses que están detrás de la organización política que la ha

ayudado a alcanzar el escaño correspondiente. Elemento que por sí solo no es negativo, sino se trata de la única instancia de participación en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas a las cuales los sujetos tienen acceso. No se les permite un mínimo de participación efectiva en el proceso político de toma de decisiones que afectan sus intereses, especialmente cuando se trata de derechos fundamentales.

Así, la primera reacción institucional bajo el amparo de la Constitución Política de 1991 consistió en dejar a un lado instancias de la sociedad civil, distintas a los partidos y movimientos políticos, ello en parte, al visualizar toda escenario de participación democrática, como espacio decisorio y no simplemente deliberativo con distintos niveles de incidencia en el que pueden tener cabida los actores sociales que se puedan ver afectados con la decisión colectiva que eventualmente se tome.

La Sentencia T-025 de 2004, marcó un antes y un después frente al entendimiento del componente democrático del Estado Constitucional, al establecer como expresión mínima de garantía de este principio, el deber del Estado de propiciar escenarios para la participación política en las instancias de decisión para la formulación, ejecución y evaluación de la política pública, de la población que individual o colectivamente considerada pueda eventualmente verse afectada por las decisiones que se tomen, aún más, cuando se trata de la materialización y protección de derechos de carácter fundamental.

Ello derivó en la exigencia constitucional de modificación del comportamiento y compromiso del Estado en relación con la población víctima de desplazamiento forzado como consecuencia del conflicto armado y de forma específica, frente al derecho a la participación efectiva en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación integral, el cual se define en un doble sentido.

En primer lugar, como derecho de las victimas que debe ser reparado, ante la acción constante y sistemáticamente ejecutada por los grupos armados legales e ilegales inmersos en el conflicto armado, que atentaron contra toda forma de organización social y política y acción política ya fuera como medio de resistencia

hacia estos grupos, o por la coerción durante los periodos electorales que les impedía un ejercicio libre en el derecho al sufragio, al imponérseles los candidatos por los cuales debían votar. Y desde el sistema mismo de participación democrática, que no tomaba en consideración las condiciones de vulnerabilidad que generaba el desplazamiento forzado para un ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos políticos, estado de vulnerabilidad que en muchas ocasiones incluso anulaba este derecho, por ejemplo, como consecuencia de la perdida de los documentos de identidad por la apresurada salida de los lugares de residencia para la protección de los derechos a la vida e integridad personal.

En segundo lugar, como instrumento que garantice la idoneidad, adecuación y necesidad de las medidas adoptadas por el Estado para la materialización, protección, reparación de los derechos que fueron vulnerados en un primer momento a las víctimas de desplazamiento forzado en particular , y después, a todas las víctimas del conflicto armado en general, y de forma especial, cuando se trata de la garantía de sus derechos fundamentales a la verdad, la justicia, la reparación y la garantía de no repetición. Idoneidad, adecuación y necesidad que solo se garantiza si se propicia la participación de quienes serán beneficiarios de la política pública de atención y reparación. Son ellas quienes mejor se encuentran capacitadas para darle contenido a este criterio, al tratarse de la materialización de sus derechos fundamentales.

A partir de esta interpretación constitucional se extiende el contenido y rango de alcance del principio democrático, al incorporar componentes de los modelos teóricos de la democracia representativa, participativa, deliberativa y sustancial en su núcleo esencial, determinado por el lente del multiculturalismo, el cual caracteriza a la sociedad colombiana y el reconocimiento de esta realidad en el momento actual, donde se realiza la implementación del Acuerdo Final de Paz del año 2016, en el cual, a partir de los antecedentes normativos y jurisprudenciales se han diseñado y establecido (para el momento de finalización de la presente investigación, el legislador extraordinario y ordinario aún se encontraban expidiendo normas para regular los contenidos del Acuerdo Final) lugares de participación de los actores de la sociedad civil, no sólo víctimas del

conflicto armado, en las etapas de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de paz, que permita un actuar racional en las mismas, por los procesos de deliberación que estos propician y que inciden en alguna medida en las instancias oficiales de toma de decisiones.

Al investigar sobre este cambio de paradigma y sus consecuencias a nivel normativo y práctico, se lograron identificar los espacios de participación ciudadana ofrecidos a las víctimas del conflicto armado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana y normas que la desarrollan entre los años 2004 – 2017, los cuales, además de incluir los ya clásicos de las instancias de representación canalizados por las instituciones mediadoras de los partidos y movimiento políticos, adopta escenarios con características democráticas diferenciadas. Unos de carácter decisorio y otros como instancias deliberativas.

Es decir, en algunos eventos participaran activamente representantes de víctimas en órganos de toma de decisión en los componentes de formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación, como el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, el Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas, el Comité de Seguimiento y Monitoreo y los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. En otros eventos, como en las Mesas de Participación de Victimas y los Consejos de Paz, Reconciliación y Convivencia, la intervención se dará en espacios que no son de decisión, pero que transmiten observaciones y propuestas a las instancias de toma de decisión política, legislativa y administrativa, donde, en el segundo caso, las entidades del poder ejecutivo deberán responder con argumentos, los motivos por los cuales no se acogieron las observaciones de las víctimas, sus organizaciones, organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas y demás organizaciones de la sociedad Civil para el caso de los Consejos

Con ambos mecanismos de decisión, decisorio o simplemente deliberativo, se propone garantizar un mínimo de incidencia de este sector de la población, en la formulación, ejecución y evaluación de la política pública de atención y reparación de la población víctima del conflicto armado.

En el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional Colombiana y normas en el periodo 2004 – 2017, se reconocieron elementos conceptuales de los modelos representativo, participativo y deliberativo de democracia, al exhibirlos, no con carácter excluyente entre ellos, sino como complementos, los unos de los otros, al permitir revitalizar, relegitimar y expandir las consecuencias prácticas de los postulados constitucionales democráticos. Sin embargo, se observa un papel central de los componentes deliberativos en los sistemas de participación construidos, objeto de la presente investigación, y que denotan la apropiación, consiente o no, de los caracteres que Jürgen Habermas predica del modelo de decisión política de la democracia deliberativa.

Estos son, la posibilidad de participación en el proceso de toma de decisión de aquellos que eventualmente se pueden ver afectados por la misma; el trato igualitario de cada uno de los intervinientes en el proceso deliberativo; que se permita el uso de la palabra para la presentación de los argumentos por cada uno de los participantes e igualmente que sea escuchado por cada uno de los presentes; que la decisión, aunque se puede tomar de acuerdo a la regla de la mayoría, se debe fundamentar en el juicio de valoración de los distintos argumentos presentados, procurando que la misma se base en el mejor de estos; reconociendo la importancia de las minorías sociales y políticas, la decisión final debe respetar el núcleo esencial de los derechos fundamentales de estos grupos o individuos, donde los argumentos presentados por estos, se constituyen en elementos primordiales para la definición de esos ámbitos sociales que se vuelven inviolables, consecuencia del principio de dignidad humana.

Al analizar estos espacios de participación y los elementos conceptuales de la teoría democrática que acogen, se logra determinar el rol asignado al ciudadano para un ejercicio deliberativo democrático en la definición y defensa de los derechos fundamentales, como víctimas del conflicto armado. Aunque el Estado constitucional se instituye con entidad para la garantía de los derechos fundamentales de las personas e históricamente a través de este se ha logrado la materialización extensiva y progresiva de estos derechos, sus instituciones y estructura burocrática solo son un instrumento, cuyo actor soberano debe estar

pendiente que cumpla con los cometidos sustanciales que le ha atribuido como fines.

Es acá, donde el ciudadano en ese ejercicio soberano de lo que Habermas denomina la autonomía pública y privada, de forma simultánea, por medio de la puesta en práctica de los derechos políticos, individuales y el acceso a los derechos prestacionales, es que el mismo sujeto, y en el caso de la presente investigación, la víctima del conflicto armado, entra a definir los derechos fundamentales de que es titular y los mecanismos de defensa más idóneos para la garantía de los mismos, en tanto sujeto titular de los derechos que se desea restablecer y proteger.

Se responde así a la pregunta de investigación sobre las relaciones que existen entre democracia deliberativa y participación ciudadana, en la definición y defensa de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado en Colombia, en el contexto de la interpretación constitucional entre los años 2004 y 2017.

La investigación realizada muestra que la compresión universal y expansiva del principio democrático puede ser aplicado a escenarios estatales a los cuales se les imputa procesos de decisión autocrática, aun cuando su máxima cabeza pueda tener una legitimidad democrática, como lo son las distintas entidades que componen la rama ejecutiva del poder público.

Con ello, no se quiere caer en una especie de populismo democrático, donde toda decisión del Estado sea sometida a consideración del pueblo para que este tome la decisión. Sin embargo, si se parte como exigencia del principio democrático y como oportunidad de legitimación de la actividad estatal, abrir las posibilidades de participación de los actores individuales y colectivos que se puedan ver afectados, positiva o negativamente, especialmente en un escenario actual de permanente adopción de figuras de justicia transicional derivadas del Acuerdo de Paz de 2016, en los procesos de formulación, ejecución y evaluación de la política pública a nivel legislativo, ejecutivo y jurisdiccional, no para radicar en ellos la toma de decisión, pero si permitirles participar en un escenario deliberativo de construcción racional a partir de los mejores argumentos para las

decisiones de interés colectivo que se tomen. Es esta racionalidad, la que garantiza el postulado ilustrado de la emancipación del individuo, por medio del ejercicio de su autonomía pública y privada.

Así, el enfoque metodológico y conceptual adoptado ha permitido el cumplimiento de los objetivos propuestos en esta investigación, al lograr establecer la relación entre los desarrollos jurisprudencial y normativo, los elementos conceptuales de los distintos enfoques democráticos, y a partir de ellos, identificar el rol que le corresponde a la ciudadanía en la definición y defensa de los derechos fundamentales, para el caso de la presente investigación, de las víctimas del conflicto armado.

Sin embargo, el enfoque implementado solo permite una aproximación directa respecto a los componentes deontológicos de la jurisprudencia constitucional y normas jurídicas legales y administrativas del sistema colombiano, y en cuanto tal, temporales. En relación con la puesta en práctica de esta normatividad, su facticidad, la aproximación es solo indirecta, a través del análisis de casos que realiza la Corte Constitucional en el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 para la superación del estado de cosas inconstitucional, sin hacer referencia a la práctica de los escenarios hasta ahora creados en la implementación del Acuerdo Final de 2016. Referentes empíricos que podrán ser objeto de otra investigación.

Por ahora, la extensión y ampliación de los espacios de participación democrática, para las víctimas del conflicto armado en particular, se dilucida como el mejor medio de rehabilitación en el ejercicio del derecho a la ciudadanía. Para los individuos en general, es la puesta en práctica de estos escenarios, lo que le permitirá reapropiarse de su ejercicio soberano sobre sí mismo y la colectividad, en el ejercicio de la autonomía privada y pública.

Bibliografía

1) Aguiló, J. (2004). *La Constitución del Estado Constitucional*. Lima, Bogotá: Palestra-Temis.
2) Benhabib, S. (2006). El ser y el otro en la ética contemporánea. Barcelona: Gedisa editorial.
3) Bobbio, N. (2ª edición). (2001). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*. Año académico 1975-1976. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
4) _____ (3ª edición). (2005). *El futuro de la democracia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
5) Botero, J. (Editor), Mejía, O., Cepeda, M., Uribe, A., Arango, R., Hernández, A. (2005). *Con Rawls y contra Rawls. Una aproximación a la filosofía política contemporánea*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
6) Camps, V. (2011). *Filosofía política*. Conceptos y textos. Medellín: Instituto de Filosofía. Universidad de Antioquia, Biblioteca Clásicos para Jóvenes Lectores.
7) Carbonell, M. (Coord.), Sartori, G., Laporta, F., Gargarella, R., Ovejero, L., Carracedo, J., Garzón, E. (2005). *Democracia y representación*. México D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
8) Cascajo, J. L., Gimeno V. (2ª edición). (1992). *El recurso de amparo*. Madrid: editorial Tecnos.
9) Chinchilla, T. (2ª edición). (2009) *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?* Bogotá D.C.: Temis.
10) Cohen, J.L., Arato, A. (2000). Sociedad civil y teoría política. Fondo de Cultura Económica (México D.F.).
11) Corte Constitucional (2019)). Resumen de las decisiones de la Corte Constitucional en la Implementación del Acuerdo Final de Paz. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
12) Del Águila, R. (Editor), De Gabriel, J., Vallespín, F., Taibo, C., Gallego, T., García, E., Palmer, V., Rivero, A., Torcal, M., Oñate, P., Nogueira, J., Jerez,

M., Oliet, A., Hernández, J., Montero, J., Cazorla, J., Valencia, A., Maíz, R. (6ª edición) (2009). *Manual de Ciencia Política.* Madrid: Editorial Trotta.

13) Díaz del Castillo, A. (2012). *La Democracia Deliberativa. Aproximación al concepto y algunas de sus implicaciones en el modelo constitucional colombiano*. (tesis maestría). Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

14) Durango, G. (2006). *Derechos fundamentales y democracia deliberativa: una aproximación desde la teoría habermasiana*. Bogotá: Editorial Temis.

15) Durango, G., Ortiz, W. (Eds.) Mejía, O., Valencia, J., Carrión, J., Jiménez, R., Rodríguez, N., Zorzona, J. (2010). *Política y derechos fundamentales. Jornadas académicas.* Medellín: Universidad Nacional de Colombia.

16) Elster, j. (compilador), Cohen, j., Fearon, j., Gambetta, d., Gargarella, r., Johnson, j., Mackie, g., Przeworski, a., Stokes, s. y Sunstein, C. (2001). La democracia deliberativa. Gedisa editorial, Barcelona, España.

17) Estado de Colombia, Fuerzas Armadas Revolucionarias Ejército del Pueblo (2016). Acuerdo Final de paz.

18) Fabbrini, S. (2009). *El ascenso del príncipe democrático. Quien gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires; Fondo de Cultura Económica.

19) Ferrajoli, L., Baccelli, L., Bovero, M., Guastini, R., Jori, M.; Pintore, A., Vitale, E. y Zolo, D. (4ª edición). (2009). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Madrid: Editorial Trotta.

20) Ferrajoli, Luigi. (9ª edición). (2009). *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal.* Madrid: Editorial Trotta.

21) _____. (2011). *Principia iuris*. *Teoría del derecho y de la democracia.* Vol. I. Madrid: Editorial Trotta.

22) _____. (2011a). Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia. Vol. II. Madrid: Editorial Trotta.

23) Fioravanti, M. (2001). *Constitución. De la antigüedad a nuestros días*. Madrid: Editorial Trotta.

24) Gargarella, R. (1997) *Crisis de la Representación Política.* México D.F.: Editorial Distribuciones Fontamara.

25) Gómez, G. (2014). Justicia transicional en disputa. Una perspectiva constructivista sobre las luchas por la verdad, la justicia y la reparación en Colombia, 2002-2012. Medellín. Editorial Universidad de Antioquia.

26) Habermas, J. (1ª edición, 1ª reimpresión) (2014). *Teoría de la acción comunicativa*. Tomo I y II. Madrid: Editorial Trotta.

27) _____ (6ª edición). (2010). *Facticidad y validez.* Madrid: Editorial Trotta.

28) Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2ª edición). (2006). El Federalista. México: Fondo de Cultura Económica.

29) Heater, D. (2007). *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza Editorial.

30) Held, David (3ª edición, 5ª reimpresión) (2016). *Modelos de democracia*. España: Alianza editorial.

31) Hobbes, T. (3ª edición) (2017). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil.* México: Fondo de Cultura Económica.

32) Locke, J. (3ª edición) (2014). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil. Un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del Gobierno Civil*. Madrid: Alianza Editorial.

33) Londoño, C. A. (2013). *Determinación de los derechos fundamentales en la acción de tutela*. (tesis especialización). Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia.

34) Manin, B., (1997). *Los principios del gobierno representativo*. Madrid: Alianza Editorial.

35) Mateucci, N. (1998). *Organización del poder y libertad. Historia del constitucionalismo moderno*. Madrid: Editorial Trotta.

36) Michels, R. (2008) (2ª Ed.). *Los partidos políticos I. un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires - Madrid: Amorrortu editores.

37) Moncayo, V.M., Gaviria, C., Uprimny, R., Villa, W., Kalmanovitz, S., Uribe, M.T., Hinestroza, F., Gallón, G., Barbosa, C.M., González, R., Rodríguez, I. (2002). *El debate a la constitución*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia – ILSA.

38) Montesquieu, C. (2003). *Del Espíritu de las Leyes.* Madrid: Alianza Editorial.

39) Nino, C.S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa.* Barcelona: Editorial Gedisa.

40) _____. (2ª edición) (2007). *Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación*. Buenos Aires: Editorial Astrea.

41) Pérez. A. E. (8ª edición). (2003). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución.* Madrid: Editorial Tecnos.

42) Quinche, M. (2015) (6ª edición). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Editorial Temis.

43) Rawls, J. (2002). La justicia como equidad. Una reformulación. Buenos Aires: Paidós.

44) _____ (2011). Teoría de la justicia. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

45) Rodríguez, M. L. (2005). *Minorías, acción pública de inconstitucionalidad y democracia deliberativa.* Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

46) Rosanvallon, P (1ª edición, 2ª reimpresión) (2009). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza.* Buenos Aires: Editorial Manantial.

47) Suárez, J. O. (2003). *Syllabus sobre filosofía política.* Medellín: Editorial Universidad Pontificia Bolivariana.

48) Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2013). *Del olvido a la incidencia. La participación efectiva de las víctimas del conflicto armado en Colombia.* Medellín.

49) Valencia, H. (2010). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá D.C.: Panamericana Editorial.

50) Velasco, J. C. (2003). *Para leer a Habermas.* Madrid: Alianza Editorial.

51) Vila, I., (2007). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Bogotá: Editorial Legis.

52) Zagrebelsky, G. (9ª edición). (2009). *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Madrid: Editorial Trotta.

ARTÍCULOS DE REVISTA

1) ARATO, A., COHEN, J.L. (1999). Esfera pública y sociedad civil. En revista: *Metapólitica. Centro de Estudios de Política Comparada (México D.F.)*. Vol. 3, No. 9, enero-marzo. Pág. 37-55.
2) BAÑOS, J. (2006). Teoría de la democracia: debates actuales. En: *Andamios*, Vol. 2 No. 4, junio. Consultado en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=s1870-00632006000100002&script=sci_arttext
3) BENHABIB, S. (2008). Otro universalismo: Sobre la unidad y diversidad de los derechos humanos. *Isegoría. Revista de Filosofía, Moral y Política (España.)*. No. 39, julio-diciembre. Pág. 175-203.
4) Bovero, M. (2002). Ciudadanía y derechos fundamentales. *Boletín mexicano de derecho comparado*. 35, (103), pp. 9-25.
5) Castillo, M. L. (2014). El rol de la democracia deliberativa y su ejercicio legítimo. *El Ágora USB*. *Revista de ciencias sociales. Universidad San Buenaventura*, 14 (2), pp. 473-486.
6) Cohen, J. (2000). Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. En revista: *Metapólitica. Centro de Estudios de Política Comparada (México D.F.)*. Vol. 4, No. 14, enero-marzo. Pág. 24-47.
7) Dahl, R. (2004). La democracia. *Revista POSTData*, 10, pp. 11-55.
8) Durango, G. (2002). Estado de derecho: una aproximación al derecho y la democracia, desde Habermas y Ferrajoli. *Círculo de Humanidades. Universidad Autónoma Latinoamericana,* 21-22, pp. 110-130.
9) _____ (2010). El concepto de los derechos fundamentales en la teoría habermasiana: de la acción comunicativa a facticidad y validez. *Revista de Derecho. Universidad del Norte,* 33, pp. 247-276.
10) Ferrajoli, L. (1992). *El derecho como sistema de Garantías*. En Jueces para la Democracia. 16-17. pp. 61-69.
11) Iglesias, M. (2000). Los conceptos esencialmente controvertidos en la interpretación constitucional. *Doxa, Cuadernos de Filosofía del Derecho,* 23, pp. 77-104.

12) Kelsen, H. (julio-diciembre 2008). Garantía Jurisdiccional de la Constitución. *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional,* 10, pp. 3-46.
13) Lemaitre, J. (2013). Dialogo sin debate: la participación en los decretos de la ley de víctimas. Revista de Derecho Público. 31. Consultado en: http://dx.doi.org/10.15425/redepub.31.2013.03
14) Manin, B., Przeworzki, A., Stokes, S. (2002). Elecciones y representación. *Zona Abierta,* 100-101, pp. 19-50.
15) Mejía, O. (2010). Modelos alternativos de democracia deliberativa. Una aproximación al estado del arte. En Co-herencia: revista de humanidades Vol. 07 No. 12. Enero-junio. Pp. 43-79.
16) Vergara, R. (2000). El bloque de constitucionalidad. *Estudios de Derecho*, 133-134, pp. 13-36.

PAGINAS WEB:

1) https://codhes.wordpress.com/comision-de-seguimiento/sobre-la-comision/ Consultado el día 23 de junio de 2018.
2) http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php consultado el día 30 de octubre de 2018.
3) http//: www.pares.com.co/home-noticias/los-indultos-en-colombia/ consultado el 15 de octubre de 2017.
4) https://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV Fecha de corte: 01 ago. 2017. Consultado el 27 de agosto de 2017.
5) https://cnnespanol.cnn.com/2016/05/09/cronologia-del-proceso-de-paz-con-las-farc/ Consultada 5 de diciembre de 2017.

NORMAS JURÍDICAS:

1) Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.
2) Organización de Estados Americanos. Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.
3) Organización de las Naciones Unidas. Declaración Universal de los Derechos Humanos. 1948.

4) _____. Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos.
5) Organización de Estados Americanos. Convención Americana sobre Derechos Humanos.
6) Organización de las Naciones Unidas. Convención sobre los derechos del niño. Ley 12 de 1991.
7) COLOMBIA (2016) (36ª edición). Constitución Política de Colombia de 1991.Bogotá: Editorial Legis.
8) COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 104 de 1994.
9) _____. Ley 130 de 1994.
10)_____. Ley 131 de 1994.
11)_____. Ley 134 de 1994.
12)_____. Ley 137 de 1994.
13)_____. Ley 142 de 1994.
14)_____. Ley 241 de 1995.
15)_____. Ley 387 de 1997.
16)_____. Ley 850 de 2003.
17)_____. Ley 975 de 2005.
18)_____. Ley 1448 de 2011.
19)_____. Ley 1475 de 2011.
20)_____. Ley 1757 de 2015.
21)_____. Ley 1806 de 2016.
22)_____. Acto Legislativo 01 de 2017.
23)COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2591 de 1991.
24)_____. Decreto 306 de 1991.
25)_____. Decreto 4802 de 2011.
26)_____. Decreto 4800 de 2011.
27)_____. Decreto 4829 de 2011.
28)_____. Decreto Ley 885 de 2017.
29)_____. Decreto Ley 893 de 2017.

30)_____. Decreto Ley 895 de 2017.

31) COLOMBIA. Unidad para la Atención y reparación integral a las víctimas. Resolución 388 de 2013.

JURISPRUDENCIA:

1) COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-089 de 19994, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Bogotá D.C., tres (03) de marzo de mil novecientos noventa y cuatro (1994)

2) _____. Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004).

3) _____. Anexo No. 5, Sentencia T-025 de 2004, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004a).

4) _____. Sentencia C-150 de 2004. M.P.: Jaime Córdoba Triviño. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil cuatro (2004).

5) _____. Sentencia C- 370 de 2006 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa y otros. Bogotá D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil seis (2006).

6) _____. Sentencia C-209 de 2007. M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil siete (2007).

7) _____. Sentencia, C-230A de 2008. M.P.: Rodrigo Escobar Gil. Bogotá D.C., seis (6) de marzo de dos mil ocho (2008).

8) _____. Sentencia C-303 de 2010, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., veintiocho (28) de abril de dos mil diez (2010).

9) _____. Sentencia C-490 de 2011, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil once (2011).

10) _____. Sentencia C-150 de 2015. M.P.: Mauricio González Cuervo. Bogotá D.C., ocho (08) de abril de dos mil quince (2015).

11) _____. Sentencia C-330 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa. Bogotá D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil dieciséis (2016).

12) _____. Sentencia C-379 de 2016. M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, D.C., dieciocho (18) de julio de dos mil dieciséis (2016).

13) _____. Sentencia C-699 de 2016. M.P.: María Victoria Calle Correa. Bogotá, D.C., trece (13) de diciembre de dos mil dieciséis (2016).

14) _____. Sentencia, C-160 de 2017 M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado. Bogotá D.C., nueve (09) de marzo de dos mil diecisiete (2017).

15) _____. Sentencia, C-332 de 2017 M.P.: Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

16) _____. Sentencia C-555 de 2017, M.P. Iván Humberto Escrucería Mayolo. Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil diecisiete (2017).

17) _____. Sentencia C-608 de 2017, M.P. Carlos Bernal Pulido. Bogotá, D.C., tres (3) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

18) _____. sentencia C-630 de 2017 M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Antonio José Lizarazo Ocampo. Bogotá, D.C. once (11) de octubre de dos mil diecisiete (2017).

19)_____. Sentencia C-674 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero. Bogotá DC, catorce (14) de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

20)_____. Sentencia C-730 de 2017, M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo, Bogotá D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

AUTOS CORTE CONSTITUCIONAL:

1) COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil cuatro (2004).

2) COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Auto, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., veinticinco (25) de agosto de dos mil cuatro (2004).

3) _____. Auto, 178 M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil cinco (2005).

4) _____. Auto 333, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., veintisiete (27) de noviembre de dos mil seis (2006).

5) _____. Auto 109, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil siete (2007).

6) _____. Auto 218, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa. Bogotá D.C., veinticuatro (24) de agosto de dos mil siete (2007).

7) _____. Auto 116, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil ocho (2008).

8) _____. Auto 096, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil quince (2015).

9) _____. Auto 373, M.P.: Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil dieciséis (2016).