

Paula Andrea Cerón Arboleda*

Universidad Icesi (Cali, Colombia)

paula.ceron@correo.icesi.edu.co

**El derecho a la participación de las víctimas del
conflicto armado desde el contexto de la Mesa
Municipal de Santiago de Cali en el marco de la
Ley 1448 de 2011***

*The right to participation of the victims of the armed
conflict from the context of the Municipal Table
of Santiago de Cali within the framework of Law 1448
of 2011*

*O direito à participação das vítimas do conflito armado do
contexto da Mesa Municipal de Santiago de Cali no marco
da lei 1448 de 2011*

Artículo de investigación: recibido 28/11/2016 y aprobado 16/06/2017

* Abogada y Administradora de empresas de la Universidad Icesi, con especializaciones en derecho administrativo, derecho constitucional y en evaluación de indicadores de proyectos sociales, con maestría en gestión pública. Actualmente, coordina el Grupo de Acciones Públicas de la Universidad Icesi -GAPI- y es profesora hora cátedra en Derecho Público. Ha liderado proyectos de investigación aplicada en temas sobre víctimas del conflicto armado, población con discapacidad, comunidades vulnerables y su fortalecimiento en derechos.

** Este artículo presenta los resultados del proyecto de Investigación *El derecho a la participación de las víctimas del conflicto en la ciudad de Santiago de Cali*, adscrito al grupo de investigación Precedente, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Icesi, y realizado con el apoyo del Grupo de Acciones Públicas de Icesi (GAPI). Se resalta el excelente apoyo brindado por los estudiantes y miembros del GAPI 2013-2014 Edgar Andrés Mina y Andrés Felipe Quiñones en el trabajo de campo de la investigación.

Resumen

Este artículo analiza la participación de las víctimas del conflicto armado como componente transversal en la política pública de víctimas consignada en la Ley 1448 de 2011, centrando su análisis en el espacio de participación institucionalmente establecido por la Resolución 388 de 2013, Protocolo de Participación; a este espacio se le denominó Mesas de Participación. Para este análisis se eligió como caso de estudio la, entre los años 2013 y 2014. Se recogieron los principales hallazgos de la investigación usando como herramientas la observación participante y la realización de encuestas semiestructuradas, tanto a los líderes de las organizaciones de víctimas como a funcionarios públicos de diferentes entidades estatales garantes de la materialización correcta de este espacio. Entre los hallazgos se evidenció poco impacto de la Mesa de Participación en la construcción de políticas públicas municipales y en el seguimiento a las mismas, debido a factores como el desconocimiento de la norma, la poca asistencia a las reuniones, roces entre los mismos miembros de la mesa, desconfianza hacia los entes gubernamentales, entre otros aspectos que serán evidenciados a lo largo del presente artículo.

Palabras clave: Representación; Participación; Organizaciones de población desplazada; Políticas públicas; Clínicas jurídicas; Santiago de Cali.

Abstract

This article analyzes the participation of the victims of the armed conflict as a transversal component in the public policy of victims set forth in Law 1448 of 2011, focusing its analysis on the participation space institutionally established by Resolution 388 of 2013, Protocol of Participation; This space was called Participation Tables. For this analysis, victims from the years 2013 to 2014 were chosen as the case study. The main findings of the research were collected using participant observation and semi-structured surveys as tools, both for leaders of victim organizations and for public officials of different state entities guarantors of the correct materialization of this space. Among the findings, there was little impact of the Participation Table in the construction of municipal public policies and in their follow-up, due to factors such as ignorance of the norm, poor attendance at meetings, friction between the same members of the table, distrust towards the governmental entities, among other aspects that will be evidenced throughout the present article.

Keywords: Representation; Participation; Organizations of displaced population; Public policies; Legal clinics; Santiago de Cali.

Resumo

Este artigo a participação das vítimas do conflito armado como componente transversal na política pública de vítimas consignada na lei 1448 de 2011, concentrando sua análise no espaço de participação institucionalmente estabelecido pela resolução 300 de 2013, Protocolo de Participação; a este espaço se denominou Mesas de Participação. Para esta análise se exigiu como caso de estudo a, entre os anos 2013 e 2014. Recolheram as principais descobertas da investigação usando como ferramentas a observação participante e a realização de pesquisas semiestruturadas, tanto aos líderes das organizações de vítimas como a funcionários públicos de diferentes entidades estatales garantes da materialização correta deste espaço. Entre as descobertas se evidenciou pouco impacto da Mesa de Participação na construção de políticas públicas municipais e em seguimento das mesmas, devido a fatores como o desconhecimento da norma, a pouca assistência às reuniões, atrito entre os mesmos membros da mesa, desconfiança aos entes governamentais, entre outros aspectos que serão evidenciados ao longo do presente artigo.

Palavras chaves: Representação; Participação; Organizações de população descolada; políticas públicas; Clínicas jurídicas; Santiago de Cali.

Introducción

¿De cuál participación hablan?, compañeros. Si hace varios meses no nos podemos reunir porque no hay quorum, nuestra vida corre riesgo por los panfletos que nos han llegado y nuestras ideas no se escuchan en la Alcaldía. ¿Cuál participación? Si a la falta de logística, los recursos salen del bolsillo de los representantes. Y qué me dice de la estigmatización; nos han estigmatizado muchos funcionarios, diciendo que los líderes somos vividores.

Con esta intervención, de parte de un representante de las víctimas (líder 2),¹ inicia la reunión de la Mesa de Participación de Víctimas en Cali en el mes de marzo de 2014. Esta expresión fue la respuesta que dio a la invitación que hizo el presidente de la mesa, quien solicitaba la unión y la participación activa de los miembros. Intervenciones como esta ilustran el contexto de la Mesa de Participación de Cali para finales del año 2013 y en el 2014, periodo de las primeras reuniones de dicha mesa.

Estos espacios de participación se venían implementando debido a la relevancia del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia, reconocido por el Estado en 1995, y el cual afecta actualmente a millones de colombianos, al igual que genera graves violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con el Registro Nacional de Víctimas,² de los 5,96 millones de ciudadanos incluidos en este sistema, 5,18 millones fueron desplazados por el conflicto armado entre 1985 y el 1 de diciembre de 2013 (año en que se inicia la investigación), lo que equivale a cerca del 11 % de la población colombiana. En lo que respecta a la ciudad de Cali, hay asentadas un total de 138 060 víctimas del conflicto armado, de las cuales el 50 % (68 578) son mujeres y el 49% (66 995) son hombres. La población en situación de desplazamiento recepcionada en la ciudad de Cali entre 1985 y 2013 corresponde a un total de 112 998 (). El informe de la Personería de Santiago de Cali expresó que, de acuerdo a cifras de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para el primero de marzo de 2015 estaban incluidas 170 404 personas en el Registro Único de Víctimas (RUV) en Cali. Paralelamente, la Personería había tomado 12 495 de las 16

1 No se hace alusión a los nombres de los representantes de la mesa por solicitud expresa de ellos.

2 Las cifras se pueden consultar en www.rni.unidadvictimas.gov.co

534 declaraciones tomadas entre 2012 y el primero de febrero de 2015 en el municipio (75,6 % del total).

Con la Ley 1448 de 2011 se crea un sistema de participación que tuvo como base el antiguo sistema estructurado solo para la población en situación de desplazamiento (PsD), ampliando su cubrimiento para todas las víctimas del conflicto sin importar el hecho victimizante.³ A su vez, se vuelve más incluyente y presenta unas reglas de juego para elecciones de los representantes y la articulación entre los espacios de participación y las entidades estatales. Este marco normativo fue plasmado de forma más amplia mediante la Resolución 388 del 2013, conocida como el Protocolo de Participación, herramienta que fue construida bajo un espíritu de inclusión y de precisión, pero que en la práctica presenta diversos inconvenientes para lograr sus objetivos.

La participación de las víctimas constituye un tema fundamental, porque a través de ella las víctimas logran ser interlocutores directos y así presentar sus problemáticas e intereses con la posibilidad de incidir en la forma en que el Estado debe estructurar y materializar la política pública, y, de esa manera, garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición definidos en la Ley y sus normas reglamentarias.

En este artículo⁴ se analiza la participación como componente transversal de la política sobre víctimas del conflicto armado, el cual, de acuerdo con el trabajo que se ha realizado en el Grupo de Acciones Públicas (GAPI),⁵ es un derecho transversal de este grupo poblacional que falta fortalecer para conseguir el goce efectivo de sus otros derechos. Es así que este tema se estructura como punto importante de análisis mediante la investigación *El derecho a la participación de las víctimas del conflicto armado en la ciudad de Santiago de Cali*, donde se valora la aplicación de los preceptos en torno a esta temática desde el análisis de la

3 Entiéndase como: abandono de tierras; amenaza; delitos contra la integridad personal; desaparición forzada; desplazamiento; homicidio; secuestro, entre otros (Ley 1448 de 2011).

4 El objeto de estudio de esta investigación surge gracias a las intervenciones que el Grupo de Acciones Públicas de la ICESI viene realizando alrededor del fenómeno del desplazamiento desde el año 2008, como área de atención de casos particulares y como objeto de estudio de varios trabajos académicos, apoyando el fortalecimiento del acceso de esta población a la justicia.

5 Clínica jurídica, entendida como: «Las Clínicas PIHR se conciben a sí mismas no sólo como una herramienta pedagógica para la enseñanza del derecho, sino también como agentes de cambio democrático en casos de debilidad institucional o insuficiencia de los Estados. Se caracterizan por su actuación en defensa de minorías (grupos o individuos) con desventajas sociales, políticas o culturales» (Carrillo, 2011, p. 90).

instalación de la Mesa de Participación en la ciudad de Cali, dando cuenta del proceso de implementación y observando que el mismo tuvo un espíritu de generación de mayor legitimidad estatal, pero para las organizaciones de víctimas significó la creación de un escenario con una voz silenciosa y poco vinculante. Dada la importancia que este espacio juega en el diseño, ejecución y seguimiento de lo establecido en la Ley 1448 de 2011, este artículo se propone describir este proceso desde un caso de estudio.

El objeto de investigación que ilustra este artículo no es el primer estudio sobre víctimas del conflicto y participación, ni el único sobre la mencionada Ley 1448 de 2011. En derecho se han realizado trabajos interesantes focalizados en otras zonas del país o con un enfoque general, pero con la misma preocupación (Bergtora, Lemaitre Ripoll, Molano, Mosquera, Sol y Vargas Guzmán, 2012; Lemaitre Ripoll, 2013; Berrío, 2013; Uprimny, 2006). Estos autores reconocen la importancia de la investigación contextual para entender la aplicación de la norma. La propuesta de este artículo es tomar como caso de estudio la ciudad de Cali, para describir la dinámica local, presentando los resultados de la investigación en relación con el funcionamiento de la Mesa de Participación de Cali en el periodo comprendido entre octubre 2013 y noviembre 2014, evaluando la dinámica de sus actores y las barreras del proceso de implementación.

La metodología⁶ para adelantar esta investigación se compuso por tres etapas: 1) se hizo una revisión bibliográfica sobre el concepto de participación ajustado al tema de víctimas, y sobre el marco normativo y jurisprudencial de este espacio de participación; 2) recolección de información: la investigación combinó tres técnicas para la recolección de la información de campo: a) la observación participante del funcionamiento de la Mesa de Participación,⁷ la cual fue consignada en un diario de campo; b) 16 entrevistas semiestructuradas, de las cuales doce fueron a líderes de la mesa y cuatro a funcionarios de las entidades estatales con responsabilidad directa en el tema; c) la recolección de información documental procedente de formatos de actas y requerimientos por escrito elaborados por los representantes de la mesa, con la colaboración de la Personería Municipal de Cali. Las fuentes de información directa, como las entrevistas y las observaciones, se procesaron teniendo en cuenta algunas

6 Cualquier error de interpretación es solo responsabilidad mía.

7 La observación se realizó en 10 reuniones de la mesa, entre los meses de noviembre-diciembre de 2013 y febrero- marzo de 2014, y junio-julio-agosto de 2014.

categorías establecidas –como el empoderamiento, la representatividad, la forma de descripción de su participación y el impacto de las decisiones de la mesa en la política pública local–. 3) se sistematizó la información y se elaboró el análisis identificando el funcionamiento de la mesa, las fortalezas del protocolo aplicado en Cali, las dificultades y las percepciones de los actores.

Este artículo se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el marco normativo y revisión bibliográfica en el tema de la participación de las víctimas. En segundo lugar, se describe cómo funcionó la Mesa de Participación a finales del 2013 y en el año 2014 con el fin de identificar fortalezas y dificultades en lo correspondiente a la aplicación del modelo establecido en el Protocolo de Participación. Finalmente, se plantean algunas conclusiones sobre la idoneidad de este sistema de participación como un mecanismo eficaz para la interlocución entre las víctimas y las entidades responsables.

Desarrollo

La participación como componente transversal en el diseño y ejecución de una política pública

Las consecuencias del conflicto armado han generado fenómenos sociales y políticos con constantes transformaciones, que han hecho necesario monitorear las políticas públicas que se diseñan y ejecutan para responder ante las diversas situaciones que este fenómeno genera y describir cómo se ha incluido la participación como componente transversal de las políticas, con miras a garantizar los derechos de las víctimas.

La participación, protegida como derecho, aparece desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 19, que expresa:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Es a su vez uno de los cuatro principios rectores de los derechos humanos, que son: indivisibilidad, universalidad, responsabilidad y participación. Como lo expresa Crowley (1998), la participación es un principio rector, un derecho facilitador que contribuye a asegurar todos los demás derechos; lo define como un derecho civil y político, un fin en sí mismo, el cual se debe respetar no solo

como meta, sino como una estrategia para alcanzar otras metas. En este orden de ideas, la participación debe tenerse como una herramienta jurídica, que adopta la condición tanto de principio como de derecho dentro de nuestro ordenamiento jurídico, y un derecho fundamental para las víctimas.

Para materializar la participación como elemento indispensable para lograr las metas en las políticas públicas, considera el profesor Fabio Velásquez que el elemento clave es la planeación participativa, que es un proceso y un escenario: como proceso comprende una serie de dinámicas sociales y políticas en torno a la identificación de problemas y oportunidades futuras; y como escenario es un encuentro de voces de diferentes interesados en construir las metas y procedimientos. Esta construcción debe ser un diálogo horizontal en donde los diferentes actores cuenten con las herramientas necesarias para hacer verdaderos aportes en torno al problema o situación a trabajar (Velásquez y González, 2003).

Autores como Hernández Bonivento (2009) expresan la importancia de la participación para la generación de legitimidad sobre las decisiones que adopten los gobiernos:

La participación de la ciudadanía en las decisiones públicas es vista hoy en día como una alternativa bastante efectiva para integrar al conjunto de la población y para que ellas se vean representadas en el gobierno, ganando este último la legitimidad democrática necesaria para implementar sus políticas públicas. En este sentido, la sociedad en su conjunto gana por partida doble, donde los ciudadanos tienen mayor representación dentro del gobierno por un lado, y donde el gobierno conserva niveles elevados de legitimidad democrática por el otro (p. 2).

En Colombia, autores como Ceballos y Martín (2001), al igual que Hernández Bonivento (2009), consideran la participación como elemento importante en la gestión pública por parte de los gobiernos. A su vez, describen cuáles son los canales formales e informales que se presentan en Colombia, haciendo hincapié en el desconocimiento por parte de la comunidad de estos canales, lo que hace que no sean utilizados o que, si se implementan, no consigan los resultados esperados porque hay deficiencias en el monitoreo, control y seguimiento de este proceso. También resaltan la importancia de analizar experiencias de participación en lo local, por lo que en su texto ilustran varios ejemplos en el territorio nacional, afirmando que las lógicas de participación cambian de un

municipio a otro, de una vereda a otra, de un barrio a otro, debido a lo cual es importante adelantar diagnóstico participativo e institucional para conocer las experiencias locales. Los factores que inciden en los escenarios de participación local son: a) las relaciones políticas locales; b) las relaciones con la Alcaldía y el Concejo Municipal; c) las características socioeconómicas locales; d) la densidad demográfica e institucional.

Es claro que en el contexto colombiano de los últimos años la participación ha llegado a considerarse un componente necesario para el diseño y ejecución de políticas públicas, en especial para la construcción de paz. Es así que la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (en adelante, OACP), apoyada por el «enfoque de construcción de paz» propuesto por el *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018* (en adelante, PND 2014-2018), afirma que la participación de los ciudadanos en la construcción de lo público es indispensable:

La materialización de los modos de relación con la institucionalidad pública se da en la participación activa en escenarios de debate, deliberación y decisión sobre los asuntos públicos. Esta participación, que representa una de las grandes apuestas de los Programas, se aborda desde dos perspectivas complementarias: la participación en espacios reglamentados y no reglamentados de participación ciudadana (DNP, 2008, p. 140).

El PND 2014-2018 tiene como visión el logro de una paz estable y duradera, la cual será posible si los cambios orientados a la garantía, protección y promoción de los derechos humanos se encuentran acompañados de: una profunda transformación de las lógicas de relacionamiento poco proclives a la convivencia pacífica que han mediado las interacciones entre los ciudadanos, y entre estos y las instituciones públicas, en las distintas regiones del país; la construcción conjunta entre Estado y comunidades que permita la vinculación de los ciudadanos al desenvolvimiento de dichos procesos mediante espacios de deliberación y con inclusión económica y social.

Se evidencian, entonces, tres aspectos: primero, que la participación es un derecho y un componente indispensable para la formulación y ejecución de las políticas públicas; segundo, que el análisis de la participación debe hacerse desde lo local, por la diversidad de situaciones que se presentan en uno y otro lugar; tercero, que la participación en la construcción de paz es aún más importante para poderla conseguir.

La participación de las víctimas del conflicto armado colombiano

En lo que respecta a las políticas en torno al conflicto armado, se encuentra la Ley 387, en donde el Estado colombiano reconoce el desplazamiento forzado y estructura la política pública de atención integral que debe llevarse a cabo en fases de prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica. El periodo más crítico después de la expedición de esta ley fue entre los años 2000 y 2002, cuando las expulsiones en las zonas de conflicto se incrementaron debido al fortalecimiento de los grupos paramilitares y la ruptura de los diálogos de paz con las FARC. Durante dicho periodo se reportaron cerca de 412 000 personas desplazadas (Rodríguez Garavito y Rodríguez Franco, 2010).

Sin embargo, debido a la poca efectividad de las políticas públicas implementadas tanto por el Gobierno nacional como por los gobiernos de los entes territoriales, la Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-025 de 2004, declaró el estado de cosas inconstitucional⁸ para la población en situación de desplazamiento (PsD), recordando la obligación del Estado de cumplir con lo establecido por la ley. En relación con la participación, la Corte Constitucional impartió al Gobierno (del orden nacional, departamental y municipal) órdenes entre las que estaba el diseño de una estrategia de atención y participación de la población desplazada que facilitara la adecuada articulación entre los desplazados, como víctimas, y el Estado, además de la ejecución de una política pública tendiente a la superación del estado de cosas inconstitucional.

Es así que la participación de la población desplazada se convierte en una herramienta propicia para realizar el seguimiento respecto al cumplimiento de las órdenes de la Corte, establecidas en el auto N.º 383 de 2010, en el que además se ordenó al Gobierno brindar capacitación y acompañamiento a la población desplazada en materia de participación, así como la coordinación y concurrencia de las entidades de los diferentes niveles territoriales. Asimismo, la Corte Constitucional en el auto señala que la participación es un componente central para determinar el avance o retroceso de las entidades territoriales. De allí que se cree para los niveles departamentales y municipales los Planes

⁸ Esta figura la aplica la Corte cuando un caso problema presenta tres características: (1) la afectación de los derechos de un amplio número de personas; (2) la responsabilidad compartidas por varias entidades estatales encargadas de ejecutar las políticas públicas; (3) la solución de la problemática implica órdenes complejas, dirigidas a varias entidades públicas que deben coordinarse para proteger a toda una población afectada (Rodríguez Garavito, 2010).

Integrales Únicos (PIU), herramienta esencial de planeación estratégica que debe ser realizada de manera colectiva y participativa y construida en el marco de los Comités Territoriales de Atención Integral a la Población Desplazada (CTAIPD), que son los espacios más representativos de participación creados antes de entrar en vigencia la Ley 1448.

En el Auto 383, la Corte Constitucional resalta las falencias que en términos de participación se venían presentando en la construcción de los Planes Integrales Únicos (PIU), como era la ausencia de reuniones periódicas de los comités municipales y departamentales, y conflictos de la Mesa de Fortalecimiento de Organización de Población desplazada por falta de confianza en la información institucional, tanto nacional como territorial. Afirma, además, que a nivel territorial la participación de la población desplazada sigue siendo percibida como un obstáculo para avanzar en la implementación.

Este antecedente sobre la participación de la PsD en la formulación de políticas públicas y las diversas observaciones estipuladas en los autos de seguimiento de la Corte Constitucional fue recogido en la nueva Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas), que consagra la participación como uno de los principios que delimita el alcance de la ley, y también como un derecho de las víctimas (Art. 28) que les faculta a ser parte activa en «la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral». El ejercicio de este derecho se plantea en la ley como una de las estrategias para la reconstrucción del tejido social en medio de un proceso de justicia transicional⁹ para el logro de la paz, que implica, entre otras cosas y de acuerdo a la Ley, una opción de retorno concertado y organizado de las víctimas a sus territorios de origen.

De acuerdo a Lemaitre (2013), en la Ley de Víctimas el Estado Colombiano asumió el reto de instrumentalizar de forma masiva la implementación de la justicia transicional sin que hubiera cesado el conflicto armado, aspecto que enfatizó Lemaitre, haciendo alusión a la frase consignada por Rodrigo Uprimny, María Paula Saffón, Catalina Botero y Esteban Restrepo (2006): «¿Justicia transicional sin transición?» En su texto resaltó la importancia de evaluar la participación en estos contextos y analizar la implementación de las nuevas

⁹ De acuerdo con Rodrigo Uprimny (2006), la justicia transicional es un proceso de cambio del orden social y político para reemplazar «un estado de guerra civil, por un orden social pacífico».

mesas de víctimas después del infortunado¹⁰ final de las mesas de organizaciones de la población desplazada.¹¹

En la Ley 1448 la participación de las víctimas entra a jugar como eje transversal en la política pública nacional de atención a las víctimas y como elemento clave para el posconflicto, enmarcándola dentro del derecho democrático del control social a las instituciones de gobierno y la rendición de cuentas, para así legitimar la función del Estado frente a esta comunidad. Con la finalidad de reglamentar la ley en lo que respecta a participación, se crea la Resolución n.º 388 de 2013, más conocida como el Protocolo de Participación para víctimas, en donde por primera vez se incluye el concepto de *participación efectiva*, enmarcado de forma restrictiva en asuntos técnicos que las entidades deben aplicar para protegerla.

De esta manera la participación se convierte en un derecho que tienen las víctimas para hacer conocer sus propuestas en la implementación y seguimiento de la Ley de Víctimas e incidir en las decisiones que les conciernen. Se hace necesario el fortalecimiento de estos espacios creados por el protocolo; analizarlos con la finalidad de indagar sobre el conocimiento de su existencia y funcionamiento por parte de las víctimas y de los funcionarios responsables en la ejecución de las Mesas de Participación.

El Protocolo de Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado y su aplicación

El protocolo nace como una necesidad de acuerdo a lo reglamentado en el Decreto 4800 de 2011, en donde se define los conceptos de participación y participación efectiva de la siguiente forma:

Participación. Se entiende por participación aquel derecho de las víctimas 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

10 Para Lemaitre (2013), en junio del 2010, la Comisión de Seguimiento (organización civil que hace seguimiento a la implementación de la T-025) evaluó negativamente el «estado de avance de la realización del derecho a la participación efectiva de la población desplazada», respondiendo al Informe de Gobierno de octubre 30 del 2009. En su informe, la Comisión de Seguimiento señaló la «disonancia entre el objetivo de lograr la participación y las estrategias para lograrlo», resaltando en particular la ausencia de tiempos claros para que participen las OPD, falta de metodología de participación y de estrategias.

11 Figura existente antes de la Ley 1448 de 2011.

Ley 1448 de 2011 y los planes, programas y proyectos implementados para fines de materializar su cumplimiento.

Participación efectiva. Se entiende por participación efectiva de las víctimas el ejercicio que estas hacen del derecho a la participación a través del uso y disposición real y material de los mecanismos democráticos y los instrumentos previstos en la Constitución y las leyes (artículo 261 y 262, Decreto 4800 de 2011).

De esta forma, se expresa que las entidades del Sistema Nacional de Atención y reparación Integral a las víctimas deben garantizar el derecho de las víctimas a informarse, intervenir, presentar observaciones, recibir retroalimentación y a 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 y los planes, programas y proyectos.

Dentro de los espacios de participación que quedaron consignados en el decreto, se encuentran: 1) Las mesas municipales o distritales de participación de víctimas. 2) Las mesas departamentales de participación de víctimas. 3) La Mesa Nacional de Participación de Víctimas. 4) El Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. 5) Los Comités Territoriales de Justicia Transicional. 6) La Comisión de Seguimiento y Monitoreo. 7) El Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación a las Víctimas. 8) El Consejo Directivo del Centro de Memoria Histórica. 9) Los subcomités técnicos (art. 263, Decreto 4800 de 2011).

Los espacios de mayor relevancia en lo regional son las Mesas de Participación, que serán materia de estudio en este documento, y los Comités Territoriales de Justicia Transicional (CTJT), los cuales son la máxima instancia de coordinación, articulación y diseño de política pública en el departamento, municipio o distrito, presididos por el gobernador o alcalde, respectivamente (artículo 173 de la Ley 1448/11). Son los comités los encargados de elaborar los planes de acción en el marco de los planes de desarrollo, a fin de lograr la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas; coordinar las acciones con las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral 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 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.

En lo que respecta a la ciudad de Santiago de Cali, fue aprobado en el 2013 el Plan de Acción Territorial para atención a las víctimas (PAT), el cual creó seis subcomités de justicia transicional: Asistencia y Atención; Prevención, Protección y Garantías de no repetición; Sistemas de Información; Enfoque Diferencial; Reparación, Restitución, Indemnización y Medidas de Satisfacción; y Enfoque Diferencial. Cada uno tiene dos personas delegadas por la Mesa de Participación y una secretaria técnica representada por secretarías o departamentos del Gobierno, que trabajan en la aprobación de los planes operativos y en los reglamentos internos de cada uno de los subcomités.

La relación más estrecha entre los comités y las Mesas de Participación municipales¹² es que de las últimas deben salir dos representantes que hagan parte del comité territorial, con el fin de que se transmitan las dudas y necesidades de las víctimas a las entidades encargadas de la ejecución de la política (art. 275, Decreto 4800 de 2011). Las denominadas Mesas de Participación son espacios temáticos de participación efectiva de las víctimas en el ámbito municipal y distrital. Se conforman a partir de la inscripción de las organizaciones de víctimas y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas.

Fue así como a partir de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios se crearon dos tipos de escenarios: a) espacios que están dispuestos para que las organizaciones de víctimas (en adelante, OV) y las organizaciones defensoras de los derechos de las víctimas (en adelante, ODDV) interactúen, discutan, propongan políticas y ejerzan veeduría sobre el cumplimiento de la ley, organizando su propio funcionamiento y estructura interna; y b) las instancias institucionales donde las entidades son las responsables de coordinar y convocar para estos espacios.

Al respecto del análisis de las mesas de participación de víctimas, encontramos investigaciones como la de Lemaitre Ripoll et al. (2014), quienes estudiaron el caso de la mesa de Mocoa, Putumayo, ilustrando el contexto de los procesos de participación y describiendo la formación de la Mesa Municipal de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada (MFOPD) y sus

12 La Ley 1448 de 2011 no previó ningún mecanismo de transición entre las mesas de participación de población desplazada creadas con la ley anterior y las mesas de participación de víctimas del conflicto armado.

actividades antes de su transformación en Mesa Municipal de Víctimas (en adelante, Mesa de Víctimas), el rol de sus actores y los resultados positivos comparados a la situación de la mesa de víctimas de Cali.

Al igual que los autores antes mencionados, Hernández Bonivento (2009) resalta la importancia del estudio desde lo local, indicando que la idea de un gobierno cada vez más enfocado al ámbito local, que permita que la participación de los distintos sectores produzca los frutos deseados, se encuentra rodeada de problemas que no solo son de carácter formal, sino que se incrustan en el tipo de relaciones entre niveles y en las posibilidades reales de acción de los gobiernos locales. Son los municipios los que empiezan a convertirse en los polos del desarrollo en los países de América Latina.

En el presente documento nos concentraremos en la Mesa de Participación de Cali, con el funcionamiento de la mesa municipal como elemento básico y fundante para determinar si, de acuerdo con lo estipulado por el protocolo, existe una participación efectiva en el ámbito local.

El impacto de la mesa de participación de Santiago de Cali desde un análisis a sus actores e interacción

La base del estudio del caso Cali se realizó mediante la observación participante¹³ en las reuniones de las mesas de víctimas; espacios a los cuales se logró entrar gracias al rol imparcial que percibieron de la academia los miembros de la mesa y a la colaboración desde lo jurídico para el acceso a la justicia de las víctimas que venían brindando el Grupo de Acciones Públicas y el Consultorio jurídico de la Universidad Icesi. Adicionalmente, se logró analizar la situación de Cali gracias al apoyo de los líderes en la realización de entrevistas¹⁴ semiestructuradas a miembros de la mesa. Igualmente, se entrevistó de manera individual a

13 Con respecto a la observación participante aplicada en este caso de estudio, se dio mediante la redacción de apuntes hecha en cada sesión de la reunión de la mesa; observaciones que se escribían en un cuaderno de bitácora, con riqueza de detalles y de reflexiones personales, expresando todo lo observado a lo largo del día. Asimismo, se solicitó autorización para grabar las sesiones. Los Lofland dicen que «tras el acto mismo de la observación, la tarea fundamental del investigador es la de redactar notas: si no hace esto, puede ahorrarse la observación misma»; y añaden que «el parte diario es, en un sentido pleno y real, “el dato”, y ello significa que los datos no son constituidos por los recuerdos del investigador [...]. Estos consisten más bien en lo que ha sido registrado diariamente» (Lofland y Lofland, 1995, pp. 67 y 89).

14 La identidad de las víctimas será protegida por solicitud expresa de ellas. Se identificarán los líderes entrevistados por el hecho victimizante que representen. Se realizaron 6 entrevistas a líderes.

funcionarios públicos de las entidades involucradas en la formación del PAT (Asesoría de Paz –Desepaz–, Unidad de Víctimas, Personería Municipal), miembros de ONG que también participaron en el proceso.

1. Diseños institucionales creados a partir del protocolo

La Mesa de Participación, de acuerdo con el protocolo, cuenta con unas características especiales para su integración, elección y funcionamiento, que en esta primera parte serán esbozadas de forma general, y luego se analizarán para el caso de Cali.

De acuerdo al artículo 7 del Protocolo de Participación, las Mesas de Participación son los espacios de trabajo temático y de participación efectiva de las víctimas en el orden municipal, departamental y nacional; los miembros son elegidos por las mismas víctimas y sus organizaciones para la discusión, interlocución, retroalimentación, capacitación y seguimiento a las disposiciones contenidas en la Ley 1448 y sus demás disposiciones reglamentarias.

La secretaría técnica de estas mesas la ejercen las personerías, quienes tienen como funciones preparar la agenda de trabajo, la elección de los miembros, levantar las actas y ser puente importante para interactuar con las demás entidades estatales de nivel municipal.

En relación con la integración de la mesa, según el artículo 26 del Protocolo de Participación, a nivel municipal se encuentra conformada por: dos (2) cupos para representantes de OV postulados por hechos victimizantes contra la vida y la libertad (homicidios, masacres, secuestro, desaparición forzada), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer. Dos (2) cupos para representantes de OV de hechos victimizantes contra la integridad física (que incluyen tortura, minas antipersona), de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer. Dos (2) cupos para representantes de OV de violencia sexual, de los cuales por lo menos uno tendrá que ser mujer. Ocho (8) cupos para representantes de OV de desplazamiento forzado, de los cuales por lo menos cuatro tendrán que ser mujeres. Y para otorgar un enfoque diferencial, se asignaron los siguientes cupos: un (1) cupo para un representante de las víctimas LGBTI, un (1) cupo para una representante de organizaciones de mujeres víctimas, un (1) cupo para un representante de víctimas jóvenes (entre 18 y 28 años), un (1) cupo para representantes de víctimas de adultos mayores (más de 60 años), un (1) cupo para un representante de víctimas en condición de discapacidad, uno (1) para comunidades indígenas, uno (1) para representante de comunidades

tradicionales afrocolombianas, uno (1) para comunidad Rom y, por último, 2 para miembros de ODDV. Esto para un total de **24 cupos** a nivel municipal.

2. Constitución de la Mesa de Víctimas en Cali

Convocatoria a las organizaciones y elección de miembros de la mesa:

La Personería de Santiago de Cali fue quien realizó la convocatoria de manera abierta para la elección de los representantes de la Mesa de Participación. La invitación a dicha convocatoria llegó por vía electrónica al correo personal de los líderes, así como al correo de las organizaciones.

En la convocatoria se encontraban presentes la Personería, la Defensoría, delegados de las 63 organizaciones que representaban las víctimas y tres organizaciones para la defensa de los derechos de las víctimas.¹⁵ En cuanto a las organizaciones, estas contaban con un solo voto y su reconocimiento se otorga mediante la inscripción de las mismas ante la personería con la primera acta de constitución, sin importar que no esté registrada en Cámara de Comercio.

Dentro de las entrevistas realizadas en la investigación se resalta lo expresado por la líder 3, quien representaba una de las organizaciones de mujeres desplazadas y se postuló por enfoque diferencial para las mujeres, junto con tres mujeres más. Acerca de quedar en primer lugar en las votaciones, la líder 3 expresó en la entrevista: «gané porque todo en la vida se debe hacer con una estrategia, y nosotros nos la ingeniamos». Explicó que la razón por la cual de su colectivo solo ella se lanzó desde el eje de enfoque diferencial tuvo que ver con la existencia de una dinámica de elección por ejes (secuestro, desplazamiento, enfoque diferencial, entre otros), en la que se debía lanzar una mujer del colectivo por cada uno de estos ejes para así quedar en representación de la mayor cantidad posible de ejes; de esta manera, se unieron todas las organizaciones de mujeres víctimas del conflicto para que tuvieran representación en todos los ejes.

Varios líderes manifestaron que el Protocolo de Participación no fue suficientemente divulgado, socializado y trabajado con la población víctima, lo que impidió el ingreso de nuevas personas. Siguen participando los mismos líderes que venían de las mesas de población desplazada: «los mismos con los mismos; lo único, el cambio del nombre» (líder 1, entrevista, 14 de febrero).

¹⁵ Dentro de las reuniones de la mesa no se observó participación activa de ninguna organización para la defensa de los derechos de las víctimas.

Miembros electos:

Al finalizar la convocatoria, debían quedar 22 miembros que representarían hechos victimizantes y enfoques diferenciales. En la mesa de Cali, de estos 22 solo se eligieron 20, debido a que no existió ninguna organización que estuviera conformada con los enfoques diferenciales de las comunidades LGTBI y de la comunidad RrOM, y que representara sus derechos. Sobre esta situación, la líder 5 (representante del eje del hecho victimizante de desplazamiento forzado) afirmó: «es a causa de divulgación y discriminación. Nos discriminamos entre nosotros mismos y no entendemos por qué de esos enfoques diferenciales» (entrevista, 26 de marzo de 2014). Durante mis primeras observaciones de las sesiones de la mesa pude detectar que las discriminaciones no solo se daban por estigmatizaciones en cuanto al género, sino también por el hecho victimizante que representaban, lo cual era enfático entre los representantes del desplazamiento forzado y las demás víctimas. Se percibían una gran tensión y desacuerdo, tanto así que se escuchaban expresiones como: «los desplazados somos las únicas víctimas de la guerra, nuestros derechos ya estaban siendo protegidos, no entendemos por qué ahora nos ponen en la misma bolsa».

Pasados unos meses de instalarse la mesa, el representante de los jóvenes presenta su retiro, justificando su decisión por temas económicos relacionados con el desplazamiento para las reuniones y la necesidad de buscar recursos para su subsistencia. De esta forma, la mesa quedó conformada por 19 miembros de las organizaciones de víctimas. Esto no significó que no continuara la Mesa de Víctimas, a pesar de que el protocolo indique la necesidad de que estén todos los hechos victimizantes y enfoques diferenciales representados.

De estos miembros electos fueron seleccionados dos para que representaran los intereses de la mesa ante el Comité de Justicia Transicional. Específicamente eran los encomendados para el seguimiento a la política pública de la implementación de la Ley de Víctimas.

En el siguiente cuadro se observa la conformación de la mesa en el periodo 2013-2015:

Cuadro 1

Número de OV inscritas ante la personería	64
Número de ODV inscritas ante la personería	3
Número de personas parte de la mesa (excepto Secretaría Técnica)	22
Elección de ODV	Sí - 2
Delegaciones por parte de las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, afrocolombianas y rom.	Participan delegados de autoridades tradicionales indígenas y afrocolombianas (no rom). La delegación se facilita debido al número reducido de cabildos y consejos comunitarios en el municipio.
Cupos desiertos	Población víctima LGTB Comunidades rom

Fuente: Federación Nacional de Personerías – FENALPER (2015).

3. Funcionamiento de la mesa en segundo semestre 2013 y el año 2014

Una vez instalada la mesa en julio de 2013, los integrantes de la misma detectaron que no existían estatutos o, en su defecto, un borrador de uno, así que decidieron trabajar en un borrador de estatutos.

Dentro de los lineamientos concertados, se *institucionalizó* el día miércoles para que todos los integrantes de la mesa trabajen en los asuntos internos de la misma. Sin embargo, existieron dos dificultades principales: la primera, el hecho de que las instituciones gubernamentales deseaban tener reuniones y debían llevarse a cabo ese mismo día, dificultando el trabajo interno de la mesa; y la segunda, el hecho de que solo existió un buen quórum desde julio hasta diciembre de 2013, cuando asistían la mayoría de los integrantes, pero después se disminuyó la asistencia porque las personas se fueron desgastando y las «reuniones ya no eran como tan ejecutivas» (líder 6, entrevista, marzo de 2014).

Esta configuración inicial de la mesa cambia sustancialmente durante el tercer trimestre del año 2014 y se reduce el número de participantes activos. De acuerdo con las entrevistas realizadas, el cambio obedeció a diferentes factores, a saber: las amenazas al plenario de la mesa a través de panfletos enviados a la oficina donde

solían reunirse semanalmente; las renunciaciones de varios de sus miembros, incluido su coordinador; los descontentos de varios de los representantes de la mesa con respecto a la forma en que la Alcaldía Municipal asumía el ejercicio participativo, y la percepción de pocos resultados obtenidos a lo largo del mismo (especialmente después del cambio en la dirección de la Asesoría de Paz, Secretaría Técnica del Comité Municipal de Justicia Transicional y la dependencia de la administración con que la mesa debe interactuar más frecuentemente). A pesar de estos cambios, y de las tendencias en otros tipos de municipios, una de las particularidades encontradas en Cali fue la presencia y acompañamiento de una de las ODV, Foro Nacional por Colombia.¹⁶

4. Los miembros de la mesa

Para el año 2013, cuando inició la implementación de la Mesa de Víctimas en Cali, el número de víctimas recepcionadas en la ciudad era el relacionado en el siguiente cuadro.¹⁷

Cuadro 2

Hecho	# Personas
Abandono o despojo forzado de tierras	3
Acto terrorista/atentados/combates/hostigamiento	361
Amenaza	3.321
Delitos contra la libertad y la integridad sexual	59
Desaparición forzada	47
Desplazamiento	29.410
Homicidio	723
Minas antipersonales/munición sin explotar/artefacto explosivo	14
Pérdida de bienes muebles o inmuebles	250
Secuestro	19
Tortura	4
Vinculación de niños niñas y adolescentes	1

¹⁶ www.foronacional.org

¹⁷ La información para la elaboración del cuadro fue tomada de las cifras otorgadas por el Gobierno Nacional Colombiano y que se encuentran en el sitio web de la Red Nacional de información (RNI), consultada para el año 2013. Ver: <http://cifras.unidadvictimas.gov.co/home/victimizaciones>

Es evidente en estas cifras que el hecho victimizante que más se reporta es el del desplazamiento forzado, y esta realidad se trasladó a la conformación de la Mesa de Participación, donde se observó que de los líderes que se presentaron la mayoría provenían de este hecho victimizante. Asimismo, se observó que existían discusiones sobre cuál era el actor armado que había causado el hecho victimizante, como bien lo expresó uno de los líderes:

Porque para nadie es reconocido que muchos de nosotros y nosotras somos víctimas del paramilitarismo, somos víctimas de la guerrilla, somos víctimas del estado incluso, y que aquí en un momento determinado y a nivel nacional las confrontaciones internas entre nosotros eran debido a quién nos había victimizado, y uno de alguna manera en las zonas donde nosotros habíamos estado, había siempre un actor armado, o en otras zonas habían [sic] dos (2), tres (3) actores, pero siempre hubo un actor que dominó (líder 2, entrevista febrero 2014).

A su vez, manifestaron que dentro de la mesa también existían roces entre los miembros (los exmiembros de la mesa de desplazados y los nuevos) que impedían el debate, pues el tiempo se destinaba a resolver a problemas internos.

En relación con su labor como miembros de la mesa, indicaron en las reuniones que tenían graves problemas de seguridad que les impedían cumplir con la asistencia a las reuniones, situación que fue comunicada a la Alcaldía, pero de ella recibieron una colaboración menor. En palabras de ellos: «salían de nosotros dándonos un celular y un chaleco, como si eso nos fuera a salvar la vida». Esta situación fue reportada en medios de comunicación¹⁸ y fue una de las causas de ausentismo en las reuniones.

Otro de los grandes inconvenientes de los miembros de la mesa fue su posición de líderes frente a la comunidad que representaban, la cual los señalaba de ser aliados del Gobierno y de no hacer nada. Estaban en la mitad entre el Gobierno y la comunidad, señalados como culpables de la demora en la implementación de la política. El rol dentro de su comunidad era complejo, ya que por los pocos avances eran tachados como los culpables

18 Noticia del diario El Tiempo de Cali: el personero Andrés Santamaría dijo que se recibió una denuncia de miembros de la Mesa Municipal de Participación de Víctimas de Cali sobre amenazas a través de llamadas telefónicas y con un panfleto que recibieron en un sobre de manila. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13923366>. Consultado en junio del 2014.

de esa situación. Muchos de los líderes electos para el primer periodo de funcionamiento de la mesa no volvieron a lanzarse debido a esta presión.

Siguiendo en la misma línea del rol de los miembros de la mesa, se observó una deficiencia en la transmisión de la información como para avanzar en la implementación de la política hacia la comunidad víctima que representaban. La información que se discutió en el espacio de la mesa no se socializaba, lo que dificultó la visibilidad de la mesa y la retroalimentación a las víctimas; de cierta manera, se monopolizó la información en manos de unos pocos.

5. Las entidades públicas

Desde el enfoque de las entidades públicas que son las responsables en la ejecución de la política de participación de las víctimas y el fortalecimiento de las mesas de participación se entrevistaron a los funcionarios responsables, las cuáles son: La Asesoría de Paz perteneciente a la Alcaldía de Santiago de Cali, Personería de Santiago de Cali, y la Unidad de Víctimas dirección territorial Cali.

Asesoría de Paz (DESEPAZ)¹⁹

De acuerdo a la entrevista realizado al funcionario de la Asesoría de Paz afirmó que desde las entidades se realizan los espacios de socialización, desde la secretaría técnica de la Mesa de Participación, que es la Personería Municipal, se ejerce el acompañamiento, así como desde la Asesoría de Paz, expresando el funcionario 1:

«lo que encuentro es que nosotros lo intentamos, la personería lo intenta; efectivamente, lo logramos en algunas situaciones, pero existe un problema estructural que es importante para poder llegar, en un momento dado, a una conceptualización clara sobre el asunto y no una opinión justa con el tema»

El funcionario indica que la Asesoría es la responsable del grupo de atención a víctimas del conflicto armado interno:

Nosotros, la Asesoría de Paz, hacemos las veces de la secretaría técnica del Comité Territorial de Justicia Transicional, somos los articuladores

¹⁹ La Alcaldía de Santiago de Cali –Asesoría de paz, DESEPAZ– tiene como función principal la búsqueda y el mantenimiento de la paz; el entendimiento entre los ciudadanos; la promoción y organización para la defensa de los derechos humanos; la contribución a la restitución de los derechos de los desplazados y la promoción de su incorporación a la vida social y la económica. Consultado: http://www.cali.gov.co/desepaz/publicaciones/32574/funciones_de_la_asesora_de_paz/

de la implementación de la ley en el municipio y somos los responsables de la atención humanitaria inmediata para las víctimas en esa fase inicial de la asistencia y la atención (funcionario 1, entrevista mayo de 2014).

Manifiesta el funcionario que existe una participación de los representantes de las víctimas en la construcción del Plan de Acción Territorial, que contiene a su vez el Plan de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición y el Plan de Contingencias. Planes elaborados con el acompañamiento técnico del Ministerio de Interior y de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, según afirma el funcionario 1, que desde el año 2013, después de la elección de la Mesa de Víctimas, quedaron diecinueve (19) representantes. Conforme a una solicitud efectuada por ellos, la Alcaldía de Santiago de Cali entregó un espacio físico en la Personería, dotado de mesas de trabajo, sillas y toda la privacidad necesaria.

Es de destacar el análisis realizado por parte del funcionario 1 a la situación de la participación de las víctimas en general, el funcionario considera que se debe ver la participación más allá de la obligatoriedad para los funcionarios que proviene de la ley, sino como una necesidad para fortalecer la política y mejorar la atención a las víctimas «lógicamente, desde la percepción y desde lo que ellos han vivido y de lo que ellos representan, poder tener la posibilidad de implementar tanto en los planes como en las discusiones que se den en el municipio, con el fin de tener un impacto real y efectivo sobre el tema de víctimas». (expresa el funcionario 1).

También afirma el funcionario que, al respecto de las garantías, ellos han brindado espacio físico para las reuniones y eventos de la Mesa de Víctimas. Además, no se han limitado las invitaciones a los comités, se ha asumido completamente la Resolución 388 del Protocolo de Participación y se ha destinado y «aforado recursos mínimos para esas garantías», así ellos no hayan realizado un plan de acción. Apenas en el año 2013 presentaron una idea de plan de acción, pero, según lo indica el funcionario, fue desarticulada. Sin embargo, se comenzó a desembolsar recursos y, adicional a ello, hay un apoyo de refrigerios y de ayudas para facilitar las reuniones. En relación a lo expresado por el funcionario sobre el plan de acción es importante traer a colación lo expresado por los líderes de las mesa al expresar que nunca recibieron capacitación de cómo hacer un plan de acción, lo cual generó demora en el desembolso del dinero para el funcionamiento de la mesa.

Una vez tuvieron la acomodación física y empezaron sus reuniones privadas, la asistencia de la asesoría de paz fue por convocatoria de los representantes de la Mesa de manera muy esporádica para la formación en diferentes temas. Un ejemplo que trae a colación el funcionario es el acompañamiento que se hizo con la socialización del Plan de Acción Territorial, que consistió en explicar a los representantes de la Mesa los componentes que había dentro del plan, las acciones que se estaban desarrollando dentro de cada uno y los recursos que hay destinados en cada uno de los componentes, con el fin de entrar en diálogo con los representantes sobre las inquietudes. Este plan fue aprobado finalmente en el 2013, pero en su proceso desde el 2012 (afirma el funcionario) siempre hubo acompañamiento a los representantes de la Mesa de Víctimas; en el año 2012, de cuatro representantes amparados por la Ley 387, y en el 2013, de los diecinueve escogidos.

Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAO) de Cali ²⁰

El funcionario de la Unidad de víctimas en la entrevista Señala que es su función hacer seguimiento a la gestión que realizan los entes territoriales y las instituciones para el cumplimiento de la política pública que tiene que ver con víctimas. Así como la Red Nacional de Información, es un sistema de seguimiento que les brinda apoyo técnico a los entes territoriales para que puedan cumplir con sus funciones. Por lo tanto, «nosotros obviamente no diseñamos los PIU ni los planes de acción, pero brindamos los lineamientos para los planes de acción, acompañamos la conformación de los PIU. Eso es pues a grandes rasgos lo que es la Unidad» (Afirma el Funcionario 2, entrevista mayo 2014).

El funcionario 2 también expresó: «nos han ayudado con capacitación para personeros, para que conozcan los lineamientos de participación de víctimas y agenciar la participación de las víctimas en todo el proceso». De la entrevista se desprende el rol fuerte que juega la nación en el tema de la cooperación internacional y el poco impacto que tienen estas oficinas en los municipios, ya que todas las decisiones de esta índole están centralizadas, mientras que en los municipios solo se desarrollan actividades netamente técnicas. Asimismo, no

²⁰ Es una Unidad Administrativa Especial que tiene como misión liderar acciones del Estado y la sociedad para atender y reparar integralmente a las víctimas, para contribuir a la inclusión social y a la paz. Consultado en: <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/quienes-somos/mision-y-vision/184>

se observa en la entrevista que esta entidad cuente con información completa y precisa sobre lo que emprende la Alcaldía en el tema de desplazamiento: hay una articulación netamente de control más no de colaboración.

Personería Municipal de Cali²¹

Las personerías, en el orden municipal, y las defensorías regionales, en el orden departamental, ejercen la secretaría técnica de las Mesas de Participación. En consecuencia, tienen función no solo de «garantes de la participación», en la medida en que son responsables de la inscripción de las organizaciones, de la citación y formalidades de las reuniones (preparar la agenda de trabajo, levantar las actas con los asuntos acordados y los compromisos adquiridos en las sesiones, etc.), sino también de recibir y tramitar las reclamaciones que hagan las organizaciones, de informar sobre los programas de atención y reparación implementados, de apoyarlas en la elaboración de recomendaciones u observaciones respecto de los planes que se estén ejecutando y de apoyar a las organizaciones de las respectivas mesas en la definición de un plan de trabajo que les permita cumplir con su función de veedoras respecto a la ejecución de la Ley 1448.

El Protocolo de Participación establece que las alcaldías municipales deben apoyar a la Personería para que esta pueda desarrollar su labor. Pero esto en la práctica no es tan factible por varios factores: la ley no es clara al establecer los montos o pisos y techos que obliguen a los alcaldes a destinar unos fondos mínimos para garantizar esta participación. Entonces, al no estar reglamentado este asunto, el hecho de cuánto dinero destinan pasa por la voluntad política de los alcaldes y por la capacidad financiera de las administraciones municipales.

Comenta el funcionario:

21 La Personería Municipal de Santiago de Cali es un ente del Ministerio Público que representa a los habitantes de la ciudad con el objetivo de garantizar la promoción, protección y defensa de sus derechos fundamentales. Además, vigila la conducta oficial de los funcionarios públicos y hace control sobre la gestión de la Administración Municipal. Al tiempo, la Personería es la encargada de vigilar el debido proceso, velar por la conservación del medio ambiente y por la protección de derechos colectivos, del consumidor y de todas las comunidades vulnerables. Asimismo, la Personería tiene como función ser veedora del tesoro público e incentivar los mecanismos de participación a través de las veedurías ciudadanas. Consultado en: <http://www.personeriacali.gov.co/conocenos>

Nosotros somos los que estamos como encargados de decir: «miren, deben estar entregando esto para la participación, y lo debe hacer la Unidad de Víctimas», pero hasta la fecha no ha tenido ninguna incidencia. Para ese seguimiento tenemos una compañera que está permanentemente con la Mesa de Participación, como mirando en cada una de las secretarías todo lo que está sucediendo; pero incidencia real de decir «no, es que la Alcaldía hizo un pronunciamiento en que había mayor derecho a la participación, no», porque ellos dicen que no tienen presupuesto. Lo mismo ha pasado con el departamento desde la comisión de seguimiento del Ministerio Público, es decir, Procuraduría, Defensoría y Personería. También se ha elevado como la solicitud a decir de que [sic] tiene que haber una mayor participación jurídica de las víctimas, pero esa participación realmente no se está aprovechando [...]. La Alcaldía de Cali les ha brindado un espacio donde ellos se puedan reunir; ellos mismos tienen su computador, pero ellos más que todo están solicitando es que se les den lo del transporte y las garantías, pues como para los incentivos e incentivos no hay.

Tenemos una funcionaria, como digo, permanentemente en el acompañamiento de ellos, pero eso no está garantizando tampoco que vayan a hacer la incidencia en la política pública, porque, vuelvo y digo, no tienen los incentivos necesarios para su sostenimiento, ni por parte del Municipio ni por parte de la Unidad de Víctimas.

No tenemos presupuesto para la participación. No, porque ese presupuesto lo tienen que asignar las alcaldías, pero la Ley quedó diseñada en algunas partes no de la forma más adecuada, porque dice que proveerán a las personerías para el funcionamiento y la implementación de la Ley, pero por técnicas judiciales, y de acuerdo a otra ley de presupuesto fiscal, no pueden dar a las personerías otro presupuesto diferente al de su funcionamiento. O sea, que cuando hicieron esa parte de presupuesto no sabían que no se podía colocar otro presupuesto adicional. Se supone que la mesa tiene que garantizar que les lleguen todas estas solicitudes, pero no ha llegado ninguna solicitud. No llegan de ninguna organización. La participación está focalizada y está centrada única y exclusivamente, ni siquiera en las organizaciones que están inscritas, sino en la Mesa de Participación, no más (Funcionaria 3, entrevista mayo 2014).

La funcionaria dice que está segura de que ellos no están pasando la información como se debe directamente debido a que:

Es algo que se vuelve más de manejo de ellos como Mesa de Participación. Desde la Personería dicen que hay muchas cosas, porque, de todas maneras, la divulgación necesita tener unos incentivos y unos presupuestos; y eso no existe ni aquí ni en ninguna parte. Ese fortalecimiento [del] que estamos hablando desde las personerías, pues también para nosotros ha sido muy complejo porque, si bien es cierto que tenemos a una compañera haciendo el acompañamiento permanente, tampoco contamos con los insumos suficientes como para garantizar de que [sic] esa incidencia y esa participación sea real (funcionaria 3, entrevista).

La aplicación efectiva de la participación por parte de los entes gubernamentales debía estar orientada a que sirvieran de garantes de la participación oportuna y efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política; que fueran participes en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables; que ejercieran veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011; que se realizará un plan de trabajo anual y comunicarlo a las secretarías técnicas; y que se propiciara la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva.

De esta interacción se evidencian los esfuerzos del Gobierno por diseñar instrumentos orientados a promover la participación efectiva de las víctimas. Sin embargo, en la investigación realizada se analizó que este derecho ha sido vulnerado: la población víctima, en específico en el espacio de la mesa de víctimas de Cali en los periodos 2013-2014, no pudo participar en las decisiones que le conciernen, ya que estas no son concertadas con la mesa, sino que son adoptadas por el Gobierno y luego impuestas a la población. Por tanto, no hubo una participación efectiva, dado que no participaron en la elaboración de políticas públicas que afectaban su vida y sus condiciones en la ciudad.

6. Interacción entre la mesa y las entidades estatales

La interacción ente la mesa de Santiago de Cali y las entidades estatales encargadas del tema de víctimas se caracterizó por las tensiones y reclamos constantes. Los líderes expresaron su inconformidad sobre que los funcionarios decían ante cualquier duda que el protocolo estaba diseñado así y por eso se debía hacer de esa manera:

Ellos hicieron el protocolo con la participación de la población víctima, pero digamos que la misma gente de la mesa nacional dice que ahí hay muchas cosas que no participaron. O sea, la institución llega y dice: «este es el protocolo». Entonces, de pronto dicen: «cambiémosle aquí, cambiémosle allá; ah, esto no se puede cambiar». Así como siempre nos presentan las cosas. Ahí está así, para que sea de esa manera (líder 1, entrevista 15 de febrero).

En cuanto al apoyo de las entidades públicas, los líderes afirmaron que en el caso de la Personería Municipal de Cali no se observó plenamente su rol de acompañamiento en la etapa inicial, ni en la orientación de las reuniones de la Mesa de Víctimas, pero aclaran que por parte de ellos hubo una barrera para la intervención de la Personería, ya que las víctimas querían tener organizado todo antes de que la Personería asumiera la secretaria técnica y a su vez la percibían como un ente aliado del Gobierno. Finalmente, se asignó una persona exclusiva de la Personería para el acompañamiento de la mesa, lo cual recibió una respuesta positiva por parte de las víctimas.

La intervención de los representantes de la mesa en el Comité de Justicia Transicional fue, a consideración de los miembros, poco efectiva, ya que se resumió a la presentación de cifras por parte de los representantes del ente territorial, pero sin tratar temas relacionados con las garantías de las víctimas o formular estrategia para fortalecer la intervención de la mesa municipal en las decisiones finales. Para ellos, los funcionarios de la Alcaldía no estuvieron dispuestos a considerar sus observaciones como vinculantes en la mejora de la política. De esta manera, se incumplió lo establecido en el parágrafo primero del artículo 8 del protocolo: «informar a las mesas sobre la incorporación o no de las recomendaciones y las razones que llevaron a adoptar tal decisión». Esto generó, además, un ambiente constante de desconfianza entre los entes gubernamentales y las víctimas.

Asimismo, los líderes señalaron que no contaron con el apoyo de las entidades gubernamentales para garantizar la seguridad de los miembros de la mesa. La mayoría de ellos recibieron panfletos amenazándolos por su trabajo en la mesa. Al respecto, una de las líderes expresó: «A unos poquitos les dieron un celular y un chaleco, a unos poquitos» (líder 2, entrevista 15 de febrero de 2014). Además, muchos percibían comportamientos prejuiciosos por parte de los funcionarios, lo cual impedía la confianza y el buen diálogo. Uno de los

líderes manifestó: «nos han estigmatizado muchos funcionarios, diciendo que los líderes somos vividores».

Otro de los grandes inconvenientes consistió en la intermitencia de las capacitaciones a los miembros de la mesa. Muchos de ellos no sabían cómo funcionaba, sus funciones, finalidades, cuáles debían ser sus aportes como representantes de cada hecho victimizante y cuáles eran los proyectos-programas existentes, aspecto que obstaculizaba el correcto desarrollo de la mesa y la posición que asumían en la reuniones con los entes gubernamentales (las pocas capacitaciones que recibieron fueron brindadas por entes no gubernamentales).²² Una situación que ejemplifica lo anterior fue la falta de asignación de presupuesto a la mesa, debido a que los miembros de la misma no sabían cómo estructurar un presupuesto, razón por la que durante un año el municipio no asignó recursos para el funcionamiento de la misma. A su vez, los funcionarios que intervienen en el proceso carecen de capacitación en la extensa y dispersa normativa en temas de víctimas y las directrices nacionales, lo que en muchas ocasiones constituyó un obstáculo para la debida implementación de la política.

Dentro de la dinámica como mesa debían presentar un informe²³ para la comunidad, con el objetivo de difundir su labor entre la población víctima de Cali y, de esta manera, lograr un presupuesto mayor para garantizar los derechos de las víctimas en la política municipal. El foro para la socialización era en una sesión del Concejo Municipal, pero esta nunca se realizó debido a la falta de Quórum.

7. Aplicación de los objetivos del protocolo en la ciudad de Cali.

Para analizar este espacio se tomó como base el artículo 8 del Protocolo de Participación, en donde se definen las funciones de las Mesas de Participación, las cuales, en su mayoría, para el caso de la mesa de Cali, no fueron ejecutadas; otras lo fueron parcialmente y solo una se logró plenamente en su primer año y medio de funcionamiento. Para una mejor ilustración, se esbozan en el siguiente listado:

Se cumplieron: Elegir a los representantes a las instancias de participación estipulados en la Ley 1448 de 2011, en su respectivo ámbito territorial.

Se cumplieron parcialmente: a) Servir de instancia válida de interlocución y consulta de las víctimas, ante la administración y las entidades públicas del

22 Ejemplo: Foro por Colombia.

23 De acuerdo al artículo 8, párrafo cuarto, expresaba que la mesa solicitaría como mínimo una sesión abierta al año ante el Concejo Municipal para presentar sus informes y evaluar la aplicación de la Ley 1448 de 2011.

orden nacional y territorial, en la implementación de la política pública. b) Elegir a los representantes para los espacios de participación ciudadana que se consideren pertinentes, en su respectivo ámbito territorial. c) Participar en ejercicios de rendición de cuentas de las entidades responsables. d) Solicitar a la autoridad competente su intervención o el inicio de las investigaciones tendientes a garantizar la debida aplicación de los postulados de la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias. e) Adoptar su propio reglamento de organización y funcionamiento. f) Invitar a las entidades responsables de la implementación de la política pública para que en sesión de la Mesa de Participación correspondiente informen del estado, enfoque, proyección o cualquier otro aspecto de la política pública que requiera ser evaluado. g) Presentar un informe anual al Concejo Municipal

No se cumplieron: a) Proponer a las entidades proyectos, planes y programas; b) Servir de espacios garantes de la participación oportuna y efectiva de las víctimas en el diseño, implementación, ejecución y evaluación de la política pública para las víctimas a nivel nacional, departamental, distrital y municipal. c) Establecer estrategias para que las víctimas y las organizaciones de víctimas conozcan sus derechos, participen en el diseño de los planes, programas y proyectos dirigidos a las víctimas, y ejerzan veeduría en la ejecución de los mismos. d) Promover, difundir y establecer estrategias para el respeto efectivo a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. e) Rendir cuentas frente a las víctimas en el respectivo ámbito territorial. f) Ejercer veeduría ciudadana sobre el cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 y demás normas concordantes y complementarias. f) Incidir en las políticas, planes y proyectos para la implementación de la Ley 1448 de 2011. g) Discutir y concertar el Plan de Acción Territorial. h) Realizar un plan de trabajo anual y comunicarlo a las secretarías técnicas de las respectivas Mesas de Participación, para que adopten las acciones correspondientes. Dicho plan de trabajo se integrará a los planes de acción territoriales (PAT). i) Propiciar la inclusión de temáticas que busquen garantizar la participación efectiva y los derechos de etnias, mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, adultos mayores, víctimas con discapacidad y población LGBTI. j) Elaborar planes, programas y proyectos dirigidos a las víctimas, que contribuyan al desarrollo de los postulados de la Ley 1448 de 2011.

Finalmente, las funciones que están en cabeza de la Mesa de Víctimas –rendir cuentas frente a las víctimas, realizar un plan de trabajo anual y comunicarlo a secretarías técnicas, incidir en las políticas, planes y proyectos

en la implementación, discutir y concertar el plan de acción territorial, propiciar la inclusión de temáticas que buscan garantizar la participación efectiva y derechos de las etnias, las mujeres, los niños, los adolescentes y los jóvenes— no se cumplieron a cabalidad en los dos primeros años de funcionamiento de la mesa. Esta constituye una situación que limita la garantía y la exigibilidad en la aplicación de los derechos de las víctimas en el marco de la Ley 1448.

Conclusión

Este artículo empezó preguntando cómo fue la implementación del Protocolo de Participación en la ciudad de Santiago de Cali. Para responder, se llevó a cabo un estudio de caso que permite sostener que no existió una participación efectiva de acuerdo a como lo define el protocolo.

De acuerdo con Hernández Bonivento (2009), la instauración unilateral, no consensuada, poco flexible y de excesiva rigidez normativa de instancias de participación, más que ayudar a alcanzar objetivos de legitimidad, eficiencia y construcción de ciudadanía, lo que logra es una complejidad institucional aún mayor en el esquema local de gobierno, el cual tiene a su cargo un mayor número de responsabilidades sin posibilidades de cumplirlas a cabalidad, sobre todo cuando se encuentra maniatado desde el gobierno central tanto política como fiscal y administrativamente. Se hace indispensable para el buen uso de las instancias de participación un verdadero y real compromiso de las administraciones de apostar por ellas como fuente de desarrollo real y de herramienta eficaz para la implementación de políticas públicas. Posición que comparto con el profesor Hernández, toda vez que al existir un Protocolo de Participación que su estructura era compleja para la aplicación en lo local, fue por esta razón tan difícil la aplicación del mismo en ciudades como Cali, ya que les costó poner en práctica las dinámicas descritas en el protocolo y a su vez transmitirle a la comunidad certeza y dominio sobre lo que se pretendía con esta norma.

Teniendo en consideración el análisis realizado a la aplicación del Protocolo de Participación Efectiva en la ciudad de Santiago de Cali, se observa que las Mesas de Participación de víctimas del conflicto cuentan con poco acompañamiento y no existe una continuidad en procesos de fortalecimiento en lo referente a promoción de derechos como el acceso a la justicia, participación, liderazgo, reparación, verdad, y estructuración/análisis de proyectos para ser discutidos con los entidades gubernamentales; al igual que hace falta acceso a garantías

constitucionales e incidencia en política pública municipal. Esto se evidencia en su poca representatividad en los escenarios del orden municipal, donde su participación se limita a un carácter consultivo y no de incidencia.²⁴

Se destaca que la Ley 1448 o Ley de Víctimas ordena a los municipios y departamentos la generación de espacios en donde las víctimas sean consideradas un interlocutor válido para el diseño, implementación, ejecución y seguimiento al cumplimiento de la ley; así como en la formulación de planes y programas para su ejecución. También pueden exigir rendición de cuentas y gestionar la veeduría ciudadana del proceso, así como formular propuestas, pero los gobiernos de los entes territoriales debían diseñar lineamientos que permitieran el ejercicio efectivo de este derecho por parte de los representantes de las víctimas, lo cual lamentablemente no sucedió por variables como la falta de capacitación y acompañamiento, la desconfianza hacia las instituciones por parte de las víctimas y problemas internos de representatividad y liderazgo.

Cabe advertir que el fortalecimiento de este tipo de espacios (Mesas de Participación) y de sus actores (población y entes gubernamentales) es prioritario, ya que con representantes de la población teniendo un rol activo y propositivo, y con funcionarios capacitados en procesos de participación, se logrará la construcción de un escenario de pos acuerdo con bases sólidas. Asimismo, hay que resaltar la importancia de la intervención de la academia en el monitoreo y acompañamiento en la ejecución de las políticas públicas, analizando el mecanismo más eficaz para la interlocución entre las víctimas y las instituciones encargadas de atenderlas. Lo que busca la participación es una población víctima que no solo esté sentada en el espacio de toma de decisiones, sino que se involucre de manera plena tanto en el diseño como en la implementación y evaluación de sus programas.

Como bien lo expresan Velasquez, E. y Gonzalez, F. (2003) al preguntarse por qué y para qué la participación? A lo cual responden porque mejora la eficiencia y la eficacia de la gestión pública en la medida en que es capaz de concitar voluntades para la construcción de consensos, reduciendo así las resistencias del entorno, y logrando por esa vía resultados que cuentan con la aceptación de los interesados. Es de esta forma que se crea un dialogo horizontal y se logra responder de mejor forma a la necesidades sociales. Es por tanto de

24 Como lo ratifica la Comisión de Seguimiento y monitoreo de la Ley 1448.

gran relevancia seguir analizando los escenarios de participación y aplicando mejoras para unos resultados más positivos.

Bibliografía

- Banco Interamericano de Desarrollo (2013). *De la participación a las políticas: Evaluación del impacto de la participación ciudadana en el mercado de Lima*. Foro Nacional Internacional.
- Berrío, J. M. (2013). Las Mesas de Participación: ¿Una frustración más para las víctimas? *Revista de Derecho Público*, 31.
- Carrillo, A. Y. (2011). Reimagining Human Rights Law Clinic. *Maryland Journal of International Law*, 26, 80-112.
- Ceballos, M. y Martin, G. (2001). *Participación y fortalecimiento institucional a nivel local en Colombia*. Bogotá
- Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2008, 4 de junio). *Quinto Informe a la Corte Constitucional. Proceso Nacional de Verificación de los Derechos de la población desplazada*. Bogotá.
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 (2014). *Primer informe al Congreso de la República*. Bogotá: Comisión.
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado (2011). Comentarios a los informes del 16 de marzo de 2011 del Gobierno Nacional a la Corte Constitucional de las órdenes contenidas en los autos 383 y 385 de 2010. Bogotá: Comisión de seguimiento. <http://memoriaydignidad.zettaingenieria.com.co/memoriaydignidad/images/tierras-enero-2012/documentos-relacionados-tierras/despojo-restitucion-retorno/49-Comentarios-CS-Informe-Gobierno-Marzo-2011-junio-14-11.pdf>
- Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2012). *Informe CODHES n.º 79: Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada*. Bogotá - Quito: CODHES.
- Corte Constitucional (2004). *Sentencia T-025 de 2004*. Colombia.
- Corte Constitucional (2010). *Auto 385 de 2010*. Colombia.

- Crowley, P. (1998). La participación de niños y adolescentes en el contexto de la convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas. *La participación infantil: Para una definición del marco conceptual* (pp. 9-10). Bogotá: UNICEF.
- Departamento para la Prosperidad Social (2012, 14 de septiembre). *DPS/ Estadística de la población desplazada/ Registro único de desplazamiento*. Recuperado de <http://www.dps.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe%20al%20Congreso%202015%20Prosperidad%20Social.PDF>
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). Evaluación de impacto de los Programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz: Línea de base e impactos preliminares. Bogotá D.C.: DNP.
- Federación Nacional de Personerías – FENALPER (2015). *Personerías y Mesas Municipales y Distritales de participación efectiva de las víctimas: Un diagnóstico desde lo local*. Bogotá.
- Hernández Bonivento, J. A. (2009). *Problemas institucionales de la participación ciudadana: análisis conceptual y aplicación al caso colombiano*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/problemas-institucionales-de-la-participacion-ciudadana-analisis-conceptual-y-aplicacion-al-caso-colombiano/view_n
- Lemaitre Ripoll, J. (2013, diciembre). Diálogo sin debate: la participación en los decretos de la Ley de Víctimas. *Revista de Derecho Público*, 31.
- Lemaitre Ripoll, J., Bergtora, K., Sol, E., Mosquera, J. P. y Vargas, J. (2014). *De desplazados a víctimas. Los cambios legales y la participación de la mesa de víctimas de Mocoa, Putumayo*. Bogotá: Colección Justicia Global, Universidad de los Andes. Maldonado Castellanos, D. F.
- Personería Municipal de Santiago de Cali, *Informe sobre la Situación de las Víctimas del Conflicto Armado en Santiago de Cali 2013-2014*.
- Rodríguez Garavito, C. (2010). ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? En R. G. (Coord.). *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 434-493). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2010). *Cortes y cambio social. Cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá: Antropos.

Vargas, J. (2012). Diseños institucionales que promueven la participación pero limitan la incidencia política de las organizaciones de población desplazada. *Análisis Político*, 25, (76), 52.

Velasquez, E. y Gonzalez, F. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogotá: Fundación Corona.