

PERSISTENCIA DEL SESGO POR EL *STATUS QUO* EN LA INTERVENCIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL SOBRE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA, COLOMBIA 2004-2014

*Óscar A. Alfonso Roa*¹

Resumen

En el marco de la Sentencia T-025 del 2004, la Corte Constitucional ha proferido 35 autos y ha llamado la atención seis veces sobre los problemas de coordinación entre la Nación y los territorios que entraban el goce de los derechos fundamentales de la población desplazada por los violentos. Cuando decidió intervenir en el modelo territorial de Estado, terminó sumándose a la estrategia centralista. Este trabajo se ocupa de analizar esta decisión desde una perspectiva no convencional, la de un árbitro que decide participar activamente en el juego de la descentralización, y explora las razones para que se acoja a la estrategia que preserva el *status quo*. Al final, se discuten las implicaciones para el bienestar de la población desplazada desde la perspectiva del cambio de carácter de buena parte de los municipios colombianos que han pasado a ser receptores netos de población desplazada en los últimos años.

Palabra clave: Descentralización fiscal; desplazamiento forzado.

PERSISTENCE OF THE STATUS QUO BIAS IN THE INTERVENTION OF THE CONSTITUTIONAL COURT ON THE RIGHTS OF THE DISPLACED POPULATION, COLOMBIA 2004-2014

Abstract

¹ Profesor titular e investigador de la Universidad Externado de Colombia. oscar.alfonso@uexternado.edu.co

In the context of the sentence T-025 of 2004, the Constitutional Court has handed down 35 orders and has struck six times on the problems of coordination between the nation and the territories that entered the enjoyment of the fundamental rights of the population displaced by the violence. When he decided to intervene in the territorial model of State term addition to the centralized strategy. This work deals with analyzing this decision from an unconventional perspective: an arbitrator that decides to actively participate in the game of decentralization, and explores the reasons that he is welcome to the strategy that preserves the *status quo*. At the end, discussed the implications for the well-being of displaced population from the perspective of the changing character of many of the colombian municipalities that have become net beneficiaries of displaced population in recent years.

Keywords: fiscal decentralization; forced displacement.

Hasta finales del 2014, el 80% de la población victimizada en el marco del conflicto interno lo fue por desplazamiento forzado, según los registros del gobierno colombiano. Diez años atrás, la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-025 en la que declaró el estado de cosas inconstitucional en relación con la garantía del Estado a la realización de los derechos fundamentales de la población desplazada. Desde entonces, ha impartido diversas órdenes al poder ejecutivo que, sin embargo, no han redundado en el levantamiento de tal estado de cosas. Este trabajo discute una cuestión de fondo que es cómo alcanzar la universalización de los derechos fundamentales en un contexto político polarizado, en el que la producción jurisprudencial tanto como la normativa y reglamentaria ha sido notable. Derivada de esa preocupación, la cuestión subyacente es ¿Por qué los municipios y algunos departamentos no gozan de la autonomía para realizar programas autóctonos dirigidos a la población desplazada?

En la primera parte se discuten las aproximaciones teóricas que explican los casos en los que el *status quo* es una regla de decisión y, además, se sugiere la necesidad de teorizar un juego involutivo en el que la preservación del *status quo* es la regla de no aprendizaje que mueve a los participantes en el juego, incluso a los jueces. Esta idea será retomada a lo largo del artículo que, en la segunda parte, presenta una sistematización de las órdenes impartidas por la Corte y de la respuesta legislativa y normativa que ha suscitado, como preámbulo al análisis del Auto 383 de 2010 mediante el cual la Corte decide participar del juego de la descentralización fiscal del que se ocupa la tercera sección. El artículo concluye con la

discusión de las potenciales implicaciones de esa involución inmanente al modelo territorial de Estado, en relación con los cambios detectados recientemente en la geografía del desplazamiento forzado, y con unas reflexiones orientadas a identificar algunas líneas de acción.

La preservación del *status quo* bajo incertidumbre y la necesidad de una teoría de un juego jamás jugado

Son escasos los trabajos académicos que se ocupan de las razones que impulsan la preservación del *status quo* como una de las alternativas que los individuos disponen dentro de un haz de posibilidades de elección, si se tiene en cuenta la vasta producción académica sobre los juegos evolutivos en los que las organizaciones y las personas que las componen aprenden de los errores incurridos en las repeticiones que caracterizan a la interacción humana, algo paradójico a la luz de la hipótesis de que esa alternativa es por la que se inclinarían los individuos en contextos de incertidumbre radical predominantes en el mundo contemporáneo (cfr. Abramo, 2009: 49 y ss.). En este tipo de contextos las racionalidades de los individuos son diferentes a las que ellos mismos operarían en ambientes de absoluta confianza.

Allí en donde hay interacción entre humanos, generalmente se involucran tres o más agentes y no meramente dos como usualmente se cree y, además, esos individuos que interactúan pueden considerarse como agentes representativos de algún subsistema social. Esta concepción de la interacción fue discutida por Gleaser y Strauss (1964) en un trabajo pionero en el que destacan el papel decisivo de la conciencia de los agentes del que derivan cuatro tipos de contextos: el de la conciencia abierta en el que cada agente revela su identidad a los demás y es consciente de ella, el opuesto de la conciencia cerrada en el que hay un desconocimiento de la propia identidad y de la visión de sí mismo por los demás, el de la conciencia sospechosa en el que se presume de cierta identidad y de la visión sobre ella por parte de terceros y, por último, el contexto de pretensión de conciencia en el que tanto los interactuantes activos como los terceros son conscientes de su identidad pero pretenden no serlo (Gleaser y Strauss, 1964: 670). El caso que nos ocupa se asimila al tercer contexto pues tanto el nivel central de gobierno como los gobernantes territoriales asumen que un tercero como la Corte Constitucional asumirá su rol de garante de la Constitución Política, pero no intentará emplear sus potestades constitucionales para subrogarse sus funciones.

De manera semejante a la incapacidad del médico para ofrecer un diagnóstico certero cuando un paciente, de manera consciente y ante la sospecha de padecer cierta enfermedad terminal decide no revelar la información pertinente, los entes territoriales y el nivel central de gobierno intentarán opacar la información suministrada al juez de tutela sobre su interacción a fin de preservar el *status quo*. ¿Cómo actuará ese juez al enfrentarse a un acuerdo colusorio para no revelar la información identitaria? Gleaser y Strauss (1964: 678) concluyen que de las 36 posibles soluciones la mayoría son impracticables, sugiriendo entonces concentrarse en la viabilidad de las soluciones “empíricamente relevantes”. Este tipo de soluciones han embarcado buena parte de los esfuerzos de los economistas experimentales. Abstrayendo los contextos mencionados, Samuelson y Zeckhauer (1988) realizaron un experimento bajo las premisas de que la selección racional bajo incertidumbre conlleva la elección de la que se deriva la máxima utilidad y que ni el orden ni los distintivos con los que se presentan las alternativas sesgan la elección, pues el decisor es influenciado solamente por el valor intrínseco de las alternativas que reconoce. Los resultados los condujeron a rechazar esas hipótesis, en la medida que el tomador de decisiones capta los distintivos en las elecciones que conducen al *status quo*, de manera que “no hacer nada” llega a constituirse en una buena alternativa, especialmente en ambientes de rigidez de las políticas públicas que, en el caso que nos ocupa, es similar a la prevalencia de programas locales con el sello del nivel central de gobierno.

La aversión al riesgo es igualmente aducida como causa de la inclinación por el *status quo*, como también la irracionalidad. Pero esos determinantes, al igual que la histéresis originada en la existencia de costos hundidos, son rechazados por Fernández y Rodrik (1991) para quienes la auténtica motivación para que los gobiernos adopten conductas anti-reformistas es la incertidumbre que ronda la distribución de sus ganancias y costos en la sociedad, más aún en ambientes en los que la coordinación de los ganadores con el *status quo* es muy expedita por tratarse de un pequeño número de individuos, mientras que los potenciales ganadores están difusos. Claro, cabe la posibilidad de que profundas reformas al comercio como las de Chile, Turquía y Corea sean adoptadas por regímenes autocráticos, llegando a gozar con posterioridad de la aceptación popular (Fernández y Rodrik, 1991: 1154). De los beneficios de la centralización fiscal y del poder político en Colombia, por ejemplo, participa un reducido grupo con capacidad para cooptar a sus colaboradores como a sus potenciales detractores, mientras que una reforma federalista acarrearía notables costos para la

reproducción de los regímenes en curso, con considerables beneficios sociales y económicos para una nación fragmentada.

Admitiendo que los beneficios sociales y económicos del federalismo son superiores que los del centralismo, la cuestión por dilucidar ahora es si la autoridad investida de poder para intervenir en el juego de la descentralización, opta por encauzar las elecciones de los políticos y el destino de las políticas públicas inherentes hacia un estado diferente al del *status quo* o sí, por el contrario, decide reafirmarlo. En los mercados imperfectos, las autoridades regulatorias existen porque las firmas tienen poderosos incentivos a capturar una porción adicional de los excedentes del consumidor mediante acuerdos colusorios. En el caso de la descentralización fiscal, el nivel central de gobierno maximiza sus réditos al garantizar la reproducción del poder político, mientras que los gobernantes territoriales intentan incrementar su participación en las transferencias del nivel central sin realizar mayores esfuerzos tributarios al nivel local, cargando con el estigma de la “pereza fiscal” cuando, en verdad, éste fenómeno es endógeno a la estrategia centralista. En el caso de los mercados imperfectos, las autoridades deben sospechar del acuerdo colusorio e investigarlo y, en caso de comprobarlo, imponer las sanciones pecuniarias, penales y simbólicas acordes con la falta. Los conspiradores adoptan dos conductas para evitarlas: diseñando un complejo entramado para entorpecer al máximo la detección de la falta o mimetizando a los ojos de los clientes el instrumento con el que se hace efectiva la colusión (LaCasse, 1995: 410). En la descentralización fiscal, las reglas de interacción Nación-territorios son públicas, aunque hay prerrogativas para las transferencias de capital discrecionales. El *status quo* es un acuerdo en el que a la Corte Constitucional como a las entidades de control les es virtualmente imposible la detección de las faltas ante la opacidad de la información pública sobre los presupuestos y sus ejecutorias, acorde con el complejo esquema de toma de decisiones que se difumina por el aparato de Estado.

Cox (et al., 2013) se ocupan de analizar la intervención activa que intenta revocar el *status quo* y los de omisión que lo sustentan. La acción o la inacción son formas de intervención del Estado que derivan en consecuencias legales, pero un poder tiene incentivos para omitir una actuación, de la misma manera que a algún transeúnte, por más altruista que sea, le es imposible intervenir eficazmente ante una acción vandálica de grupo, por ejemplo. Los jueces investidos de poder, en cambio, son vigilantes de su reputación e intentan salvaguardarse de algún señalamiento de negligencia. Aunque ni los filósofos ni los psicólogos han llegado a un acuerdo acerca sobre la relevancia moral de la intervención activa o de la omisión, la

preservación del *status quo* está más vinculada con la omisión que con la intervención activa (Cox et al., 2013: 2); sin embargo, con base en los experimentos diseñados y con la información obtenida de ellos, sugieren que cuando existen “preferencias recíprocas” –el par dialéctico del “altruismo” – entre los agentes que participan de ciertos mercados, es posible revocar el *status quo*. En relación con el sistema de creencias que está detrás de la formación de preferencias recíprocas, Gallego (2007: 160) señala que “estas creencias son fundamentales en los juegos dinámicos con preferencias recíprocas porque la respuesta de uno ante las acciones de los demás depende de lo que “crea” acerca de lo que juegan los otros”. Un caso como el que se estudia a continuación es precisamente el de un excelente diagnóstico en el que se revela un interés de intervención activa de un juez que termina omitiendo la acción consecuente para revocar el *status quo*.

Los abordajes de la interacción bajo incertidumbre y de la preferencia por el mantenimiento del *status quo* revisada hasta ahora, explican parcialmente la conducta de las instancias de decisión que conforman el modelo territorial de Estado, que no son entes abstractos sino, por el contrario, agentes que estimulados por el potencial incremento de su participación en esa estructura de poder se trenzan en un juego en el que los jueces de última instancia aparecen ejerciendo labores diferentes que trascienden las del mero arbitraje. Estos últimos se encuentran investidos de otros poderes que no están dispuestos a declinar y, por ello, deciden participar en un juego que inicialmente estaba concebido para que participaran sólo dos jugadores.

Esa prerrogativa de los jueces de última instancia, de intervenir activamente en los diseños y ejecutorias de la política pública y no solamente en la validación o rectificación del desarrollo normativo de los poderes ejecutivo y legislativo, les permite subrogar algunas funciones administrativas que, en la práctica, es como si un árbitro tomará la decisión de participar activamente en el juego para el que ha sido designado, como un intento para revocar el *status quo*, un juego tedioso o en el que sospecha que hay un acuerdo colusorio entre las partes. Es un juego jamás jugado que suscita varias cuestiones: ¿Por qué razón los jueces deciden participar activamente del juego? ¿Cuál será su estrategia y la de los participantes originales? ¿Es posible anticipar una solución de equilibrio?

Estas cuestiones no han interesado a los teóricos de juegos, tal vez porque parece inconcebible que en un partido de rugby, de fútbol, de baloncesto o de tenis, o en cualquier otro de características bilaterales aparezca un tercero en el campo de juego y, además, que ese tercero sea el llamado a arbitrar la contienda. Pero si alguno de ellos lo pensara, quizá

argüiría que ese tipo de juego se parece a uno de múltiples participantes como en una carrera de velocidad; pero no es así pues, como se planteó, el juego mudó a tripartita y el árbitro declinó su neutralidad en aras de su participación activa.

En los juegos bilaterales los malos arbitrajes generalmente desatan violencia. En los partidos percibidos como anormales los jueces generalmente no participan de los arreglos previos, aunque deba validar jugadas insustanciales en un juego cuyo resultado fue acordado con el que ambos adversarios resultan beneficiados. En ambos casos intentan conservar su neutralidad pues saben que su reputación está en juego. Ha habido casos en los que los jueces reconviene a los capitanes para que llamen a sus equipos a imprimirle más dinámica al juego, con magros resultados debido a los incentivos monetarios vinculados a las actividades rentadas. Es un juego involutivo en el que el aprendizaje y puesta en práctica de valores negativos lacera el espíritu deportivo en aras de ganancias efímeras; es decir, que de llegar a alcanzarse una situación de equilibrio éste será de bajísimo nivel. En este tipo de práctica involutiva, las autoridades deportivas toman medidas disciplinarias que, en algunos casos, trascienden la esfera deportiva llegando hasta los tribunales judiciales y, adicionalmente, los simpatizantes de los equipos se reducen sustancialmente. El resultado al final es que esos clubes descienden de categoría y difícilmente vuelven a las justas más rentables y competitivas, de manera que si eran pequeños terminan siendo más pequeños e, inclusive, muchos llegan a desaparecer.

Cuando las partes adhieren a un juego de esta naturaleza de manera autónoma, son conscientes de las sanciones a las que se exponen, tanto las formales que están prescritas en los códigos penales, como las informales de la deshonra y el ulterior alejamiento del colectivo. Cabe entonces la posibilidad de que en casos como éste, exista un acuerdo para sostener un equilibrio de bajísimo nivel que, inclusive, puede ser estable y duradero. ¿Qué sostiene tal equilibrio? La respuesta está obviamente en los premios, esto es, en la convicción de que de ese tipo de arreglo se derivarán transferencias positivas, en moneda o en algún tipo de privilegios, sin percibir que con el transcurso del tiempo ese arreglo encarna considerables desventajas en relación con otros grupos que se habrán apartado de ese tipo de estrategias.

Los jueces intervienen activamente en el juego porque persiguen efectos de reputación, que son cruciales en ambientes probos caracterizados por cortes invulnerables a la corrupción. Inclusive teniendo las evidencias de acuerdos colusorios entre las partes o presumiéndolos al constatar la modorra de los jugadores, el alcance de sus intervenciones es limitado. La primera razón está en el contenido del principio de equilibrio de poderes que, en el plano de

las relaciones internacionales prescribe los beneficios de la preservación del *status quo*. Sin embargo, la convicción de que aún con el ejercicio de sus facultades el *status quo* es difícil de alterar significativamente, es la razón más poderosa y, por ello, los jueces terminan adhiriendo a las reglas que condujeron al juego y a los jugadores a interactuar al calor de un equilibrio de bajo nivel.

El activismo judicial y la reactividad legislativa, rasgos de la política pública sobre la atención a los derechos de la población desplazada

Ha transcurrido una década desde que la Corte Constitucional decidió intervenir en una dimensión crucial para la vida de millones de colombianos como la de la garantía que debe brindar el Estado a sus derechos fundamentales, en este caso de la población más frágil, los desplazados de manera forzada por los violentos. En este acápite se busca revelar, en primer lugar, las estrategias adoptadas a partir de los autos con los que se imparten órdenes al nivel central de gobierno y a los entes territoriales, y se evalúa el cumplimiento de las impartidas; y, en segundo lugar, la respuesta normativa y organizativa del Estado que, finalmente, impone las reglas sustantivas en las que reposa el modelo territorial de Estado.

El “activismo judicial” de la Corte Constitucional: la Sentencia T-025 y los autos de seguimiento

A partir de 2004 con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional de los asuntos inmanentes al deber del Estado de garantizar los derechos de la población amenazada, y cuya vida está en riesgo como consecuencia de la acción violenta de los agentes que intervienen activamente en el conflicto interno armado en Colombia -la población desplazada-, la Corte comenzó a dictar una serie de órdenes que reorientaron la acción sobre el fenómeno de los poderes ejecutivos y legislativo y, además, de los entes territoriales. La intervención se originó en la constatación fáctica de un incumplimiento originado en la espiral del desplazamiento forzado producto de la acción violenta de los grupos irregulares que embarcó al 70,7% de los municipios del país en un proceso continuo de expulsión neta –ver Tabla 1- y que, simultáneamente, acarreó un aumento sustancial en el promedio de recepción de las jurisdicciones llamadas a atenuar el impacto del desplazamiento forzado por la vía de la acogida a la población victimizada. Al momento de expedirse la sentencia, la Corte acumuló

108 expedientes que contenían tutelas en las que se reclamaban los derechos de 1.150 familias desplazadas.

Los magistrados de la Corte Constitucional, ejerciendo la potestad de ser la última instancia para fallar las acciones de tutela, prohirieron la sentencia T-025 en enero de 2004 basados en 108 acciones de tutela presentadas por 1.150 núcleos familiares desplazados de manera forzada por los violentos, en la que se declara el estado de cosas inconstitucional en relación con la garantía del Estado a los derechos fundamentales de la población desplazada en el territorio colombiano, y ordena la realización de un conjunto de acciones orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos de este grupo de población en condición de “extrema vulnerabilidad”. La incomodidad del poder ejecutivo con esta decisión se tornó latente desde el momento en que la Corte comenzó a impartir órdenes con las que reorientaba la gestión pública y, en ocasiones, llegó hasta promover la modernización del Estado. La Corte no se limitó a su rol convencional de control de constitucionalidad de las leyes, sino que asumió como nunca antes su papel de garante del cumplimiento de las obligaciones del Estado relacionadas con los derechos fundamentales.

La expresión “activismo judicial” afloró de nuevo anclada en la interpretación de que la Corte interfería las competencias de otras ramas del poder público, particularmente del ejecutivo. Según Castaño (2013: 126), ocurre “cuando los jueces constitucionales toman decisiones que remplazan o subrogan en alguna medida la labor de las ramas ejecutiva y legislativa del poder público”. Tal interferencia, además, tiene la capacidad de comprometer partidas presupuestales que encarnan desafíos al erario y reprogramaciones macroeconómicas, efectos indeseables a los ojos de los defensores de la regla fiscal para quienes esta se debería preservar a toda costa, inclusive aplazando el principio de universalidad de los derechos hasta que el margen presupuestal lo permita. El activismo judicial tiene otra implicación consistente en la subrogación de los efectos de reputación de los ordenadores del gasto que, en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte, verán trasladado parte de su prestigio como gestores públicos que intentarán recuperar con sus críticas al activismo judicial en el espacio público, denunciando comúnmente las extralimitaciones de los jueces de última instancia a sus funciones judiciales. Por su parte, en un sistema de jueces vitalicios y longevos, los incentivos para practicar el activismo judicial son menores que en uno en el que los períodos de los magistrados son relativamente cortos y no hay posibilidades de reelección. Es por ello que, en el segundo sistema, los efectos de reputación de los jueces se asemejan al de los gobernantes elegidos por voto popular que, en el último año de mandato,

aceleran sus decisiones de gasto. Para que el activismo no asuma la forma de procrastinación judicial, los incentivos para ellos deben eliminarse por medio de los reglamentos internos de las cortes.

Reconociendo que, en vista del irrenunciable fin de la universalización de los derechos fundamentales, los costos de transacción de las decisiones judiciales son más onerosos socialmente que los de las autoridades del ejecutivo, se justifica asumirlos en un ambiente de asimetría de poder como el que sustenta a los gobiernos de interés privado en los que, en sus decisiones cruciales, prevalece el interés particular sobre el interés general. Las conductas de los magistrados son moldeadas por los contextos del fenómeno en el que intervienen. La polarización política propiciada por los defensores de la paz negociada con el adversario y la paz conquistada en el aniquilamiento del adversario ha cambiado radicalmente la geografía humana del desplazamiento forzado, mientras que la inusitada elongación temporal y territorial del fenómeno ha dado lugar a un activismo diversificado que, no obstante, no se desvía del fin enunciado. Tal diversificación es captada en la Tabla 1 por una taxonomía que permite clasificar los 35 autos expedidos por la Corte en seis categorías a través de la que es posible ordenar su activismo en cada mandato presidencial. Si bien cada auto puede contener más de una iniciativa u orden a los demás poderes, la taxonomía se ha realizado sobre la base del fin principal o característico del auto.

A la cabeza de la jerarquía de los autos están las *medidas de protección especial y los planes de salvaguarda* debido al auge que tuvo durante la administración Santos, no obstante que durante la de Uribe fueron noticia hechos como la denuncia del paramilitarismo en Sucre por el alcalde de El Roble o las retaliaciones a las madres de los jóvenes de Soacha asesinados e inculpados dolosamente de guerrilleros en el caso más renombrado de “falsos positivos”, situaciones que ameritaban de un pronunciamiento semejante. Los autos de *evaluación y seguimiento a las órdenes impartidas* ocupan el segundo lugar, con tendencia a incrementarse durante la administración Santos, mientras que los autos sobre *incumplimiento* se perfilan más acuciantes durante la administración Uribe. Seguidamente se encuentran las órdenes sobre *tratamiento diferenciado* atendiendo a ciertos rasgos distintivos de la población desplazada, y a *coordinación entre la Nación y las entidades territoriales* a fin de mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos, modalidades de autos de clara intensidad durante la administración Uribe. Por último, y con tendencia a incrementarse en la administración Santos, están los autos que ordenan la *protección a líderes* que, con ocasión del retorno o la

demanda de restitución, son amenazados de muerte y en no pocos casos, tales amenazas se han concretado en el asesinato de varios de ellos.

Tabla N° 1

Taxonomía de los autos proferidos por la Corte Constitucional en relación con la Sentencia T-025 de 2014 durante las administraciones Uribe y Santos

Modalidad / Contenido	Uribe		Santos		Total
	Autos	#	Autos	#	
Planes de salvaguarda / protección especial	18/2010	1	382/2010; 174/2011; 45/2012; 12/2012; 173/2012; 299/2012; 234/2013; 73/2014	8	9
Evaluación / Seguimiento	8/2009; 11/2009; 266/2009	3	99/2013; 119/2013; 173/2014	3	6
Incumplimiento	185/2004; 176/2005; 178/2005; 218/2006; 237/2008	5	219/2011	1	6
Tratamiento diferenciado	92/2008; 251/2008; 4/2009; 5/2009; 6/2009	5			5
Coordinación Nación-Territorio	177/2005; 116/2008; 7/2009; 314/2009	4	383/2010; 116A/2012	2	6
Protección a líderes	200/2007; 9/2009	2	98/2013	1	3
Total		20		15	35

Fuente: Elaborada con base en registros de la Corte Constitucional

Las *medidas de protección especial* y los *planes de salvaguarda* se originaron en la coyuntura electoral del 2010, cobijando en principio a las poblaciones afrodescendientes localizadas en las cuencas de los ríos Curvaradó y Jiguamiandó en las jurisdicciones de Rionegro y Carmen del Darién en Chocó amenazadas por los paramilitares de las AUC y, seguidamente, a las comunidades Hitnú o Macaguán asentadas en la jurisdicción de Cravo Norte en Arauca, y luego al pueblo Awá asentado en varias jurisdicciones municipales de Nariño y Putumayo, entre otros. Recientemente se ocupó de las amenazas y los riesgos que se ciernen sobre la población de Buenaventura, en donde la brutalidad con la que se ejecuta a las víctimas ha conmovido al país que encuentra en este puerto sobre el Pacífico al principal expulsor de población por medio de la violencia.

Los autos de *evaluación y seguimiento* a las órdenes impartidas por la Corte, segunda modalidad en la taxonomía de la Tabla 1, se originaron en enero de 2009 con la intención de ratificar o levantar el “el estado de cosas inconstitucional”. A ellos les precede el estudio de los informes, estudios y propuestas del ejecutivo y de las entidades territoriales, así como de

los entes de control, y de la realización de sesiones técnicas para su discusión. En los expedidos recientemente, la Corte ha impartido nuevas órdenes relacionadas con el tratamiento diferenciado a grupos en situación de extrema vulnerabilidad. Se intuye que este tipo de autos se incrementarán durante el octenio de Santos.

Los autos de *incumplimiento* comenzaron por relativizar los avances en materia de los mínimos prestacionales a la población desplazada, estableciendo en 2004 las categorías de “incumplimiento y cumplimiento bajo, medio y alto”. En algunas ocasiones, estos autos van acompañados de la acogida a propuestas originadas en los grupos afectados y a los que se les brinda tratamiento diferenciado. La intensidad de esta modalidad de autos fue considerablemente mayor durante la administración Uribe.

Los requerimientos sobre políticas de *tratamiento diferenciado* se basan en la noción del “impacto cualitativo y cuantitativo desproporcionado” del fenómeno sobre ciertos grupos como las mujeres, los menores de edad, los discapacitados y las comunidades indígenas y afrodescendientes, y las órdenes se dirigen a las entidades gubernamentales que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD–. Con posterioridad a la expedición de la Ley de Víctimas en 2011, se transformó en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas –SNARIV– que integra a cerca de 50 entidades estatales con responsabilidad funcional sobre la atención a la población desplazada. Al decir de la cesación de esta modalidad de autos desde enero de 2009, durante la administración Santos no tendrá que realizar más esfuerzos en este plano.

Los autos que persiguen el alcance de estadios superiores de eficiencia en las ejecutorias presupuestales que desarrollan las políticas de atención integral a la población desplazada, se han dirigido a la cuestión de la *coordinación del nivel central de gobierno con los entes territoriales*, que revelan las precariedades del modelo territorial de Estado y su desarticulación funcional. La persistencia de estos autos pone de presente la imperiosa necesidad de la modernización del Estado colombiano.

Por último, los autos que ordenan la *protección a líderes*, generalmente campesinos objeto del despojo interesados en la restitución de las tierras, ha comenzado a ocupar un lugar dentro de las preocupaciones de la Corte a raíz del asesinato de muchos de ellos a fin de silenciar las voces de descontento pero realizados, especialmente, con el fin de escalear a sus potenciales seguidores o a potenciales replicadores de los necesarios liderazgos.

La reactividad y el reglamentarismo del poder ejecutivo

La respuesta del poder ejecutivo no ha conseguido levantar el estado de cosas inconstitucional. La ambigüedad de los juicios que generan las varias facetas del activismo judicial y sus matices claros y oscuros podría disiparse si se alcanzasen dos propósitos fundamentales: la aceleración en la gestión estatal ordenada para el levantamiento del estado de cosas inconstitucional y, en especial, que esa gestión permita el alcance de un estado de goce permanente de los derechos fundamentales. La respuesta de los poderes ejecutivo y legislativo a las órdenes impartidas por la Corte se ha basado en una actitud reactiva ante los problemas que originaron el estado de cosas inconstitucional y, además, en un proceso reglamentarista que ha incrementado considerablemente el acervo normativo –ver Tabla 2–, sin llegar a convencer a la Corte Constitucional que esos esfuerzos son necesarios y suficientes para levantar el estado de cosas inconstitucional, no obstante que se han expedido dos leyes y diecinueve decretos vinculados específicamente con la garantía del Estado a los derechos fundamentales de la población desplazada.

Tabla N° 2

Taxonomía legislativa sobre el desplazamiento forzado durante las administraciones Uribe y Santos

Modalidad / Contenido	Uribe		Santos		Total
	Normas	#	Normas	#	
Directivas presidenciales	6/2005	1	17/2011	1	2
Leyes específicas	1190/2008	1	1448/2011	1	2
Leyes conexas	1407/2009; 1309/2009; 1268/2008; 1232/2008; 1221/2008; 1183/2008; 1182*/2008; 1152/2007; 1151/2007; 1142/2007; 1121/2006; 1110/2006; 1098/2006; 906/2004; 848/2003; 812/2003; 742/2002; 733/2002	18	1719/2014; 1709/2014; 1622/2013; 1621/2013; 1592/2012; 1579/2012; 1561/2012; 1551/2012; 1537/2012; 1453/2011; 1450/2011; 1426/2010; 1407/2010	13	31
Decretos específicos	790/2012; 4829/2011; 4802/2011; 4800/2011; 4635/2011; 4634/2011; 4633/2011; 1137/2010; 4911/2009; 4720/2011; 2965/2009; 1997/2009; 1290/2008; 768/2008; 250/2005; 2284/2003; 2131/2003	17	2569/2014; 1377/2014;	2	19
Decretos conexos	1547/2012; 987/2012; 900/2012; 4912/2011; 4107/2011; 4065/2011; 4729/2010; 2952/2010; 2933*/2010; 2780*/2010; 1740*/2010; 117/2010; 3759/2009; 2742/2008;	30	2726/2014; 2480/2014; 2333/2014; 1480/2014; 1033/2014; 1782/2013; 2228/2012;	7	37

	177/2008; 4877/2007; 2984/2007; 2862/2007; 4579/2006; 4436/2006; 3391/2006; 4760/2005; 3012/2005; 2802/2005; 3787/2003; 1042*/2003; 3100/2002; 2764/2002; 2444/2002; 2001/2002				
Total		67		24	91

Fuente: Elaborada con base en la consulta del Sistema Único de Información Normativa SUIN – Juriscol y de la normativa en la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas; (*) Normas derogadas.

Un primer balance indica que por cada auto de la Corte se han producido 2,5 normas: el promedio durante la administración Uribe fue de 3,19 contabilizando la sentencia T-025 y en lo corrido de la administración Santos es de 1,6. La regla que se deriva de este balance es que a mayor activismo judicial de la Corte, mayor es la respuesta normativa o reglamentaria. Pero teniendo en mente los criterios de aceleración y goce que delimitan la eficacia de la política pública, el balance de la política pública sobre el desplazamiento forzado es precario pues, de un lado, el estado de cosas inconstitucional persiste y, del otro, ello ocurre porque la situación de goce perenne de los derechos fundamentales de la población desplazada por los violentos no se ha alcanzado.

El juego involutivo de los excesos de centralismo y la dependencia territorial de las transferencias del nivel central de gobierno

Las transferencias del nivel central de gobierno, el recaudador omnipresente en los territorios, se pueden emplear para varios propósitos. Para garantizar la unidad y cohesión interjurisdiccional, para acelerar la convergencia regional de los ingresos y de la provisión de bienes públicos o para garantizar la reproducción política de los regímenes en curso. Un ejemplo de los dos primeros propósitos es el de Canadá analizado por Coulombe y Lee (1998). El tercero es el principal motivo para garantizar el *status quo*, mediante el diseño de estrategias rutinarias de no aprendizaje.

El balance del juego de la descentralización fiscal por la Corte Constitucional en el Auto 383 del 2010

Del acervo jurisprudencial y normativo producido en Colombia después de la Sentencia T-025, hay un fenómeno acuciante sobre el que gravitan buena parte de los problemas que limitan el alcance de ese estadio superior de disfrute pleno de los derechos fundamentales de

la población desplazada, y de la población más pobre y fragilizada de Colombia: la coordinación entre el nivel central de gobierno y los entes territoriales. Sin embargo, un análisis detenido de los nueve autos proferidos por la Corte en la materia, y de las respuestas normativas del Estado incluida una directiva presidencial, da cuenta de que hay una cuestión de fondo: la vetustez del modelo territorial del Estado colombiano. Luego de tres décadas del proceso de descentralización fiscal, con dos reformas de fondo introducidas por la Constitución Política de 1991 y por el Acto Legislativo 1 de 2001 y la Ley 715 de 2001, la autonomía fiscal y financiera de los entes territoriales se vislumbra más difícil de alcanzar que antes de la descentralización. La descentralización fiscal colombiana se ha tornado en un proceso involutivo y la cuestión sustancial se resume en el Auto 383 de 2010 de la Corte Constitucional:

“Los informes recibidos por la Corte con ocasión del auto 052 de 2008, arrojaron como diagnóstico que la mayor parte de las entidades territoriales intervinientes habían destinado pocos recursos propios para la atención a la población desplazada y que, por el contrario, la inversión en desplazamiento dependía casi exclusivamente de programas nacionales implementados por Acción Social o dependientes de la ley general de participaciones. Igualmente, dicho proceso mostró que subsistían múltiples dudas y confusiones en materia presupuestal para atender a la población desplazada” (CC. Auto 383/2010: 30).

¿Cómo podrían haber destinado recursos propios para la atención a la población desplazada? Esto habría ocurrido en una situación en la que, de un lado, las bases tributarias locales estuviesen actualizadas y, simultáneamente, que las tarifas y los sistemas de recaudo operaran eficazmente; y, del otro, que los gastos de nómina del ente territorial y la corrupción no carcomiesen el erario. Debido a que 977 municipios colombianos, el 87,1% de los 1.122 (Alfonso, 2014: 158), se encuentra en la Categoría 6 de acuerdo a los criterios de la Ley 617 de 2000, el anhelo de la Corte es irrealizable pues los recursos propios de esos municipios ni siquiera alcanzan para cubrir los gastos de la nómina. Los que cuentan con un margen para hacerlo son apenas 24, seis metrópolis de la categoría especial y 18 de la categoría 1; es decir, que al cabo de este largo proceso de más de tres décadas solamente el 2,1% de los municipios colombianos tiene margen presupuestal autóctono para producir los bienes públicos con los que se honre el derecho de los colombianos, especialmente de la población desplazada, a gozar de sus derechos fundamentales.

La dependencia de las transferencias del nivel central de gobierno y la aparente incapacidad de los dirigentes locales para formular una estrategia diferente a la de Acción Social de la

Presidencia de la República son dos aseveraciones en el Auto sintomáticas del centralismo latente en Colombia. La segunda es indisociable de la primera pues, en efecto, no es que exista tal incapacidad en la dirigencia o en la burocracia regional, pero en términos de los costos de transacción derivados de la coordinación de los programas de la Nación con los entes territoriales, resulta más práctico depender de un programa ya estructurado y financiado, que construir uno de manera autónoma y conseguir los fondos para su financiación y el recurso humano para su gestión. La idea de un logro garantizado que proponen los programas centralistas, así como la de la potencialidad de algún rédito político electoral a bajo costo para la administración local en curso, son poderosos alicientes para devolver buena parte de la autonomía delegada al delegatario: el nivel central de gobierno.

La tercera cuestión abocada por el auto, la proliferación de reparos a los presupuestos, es inherente a la transparencia en la gestión y a la rendición pública de cuentas. Los teóricos de la Segunda Generación del Federalismo Fiscal (cfr. Oates, 2005 y Weingast, 20056) han resaltado las dificultades que enfrenta un modelo centralista para garantizar la transparencia de sus ejecutorias. Las “dudas y confusiones” presupuestales identificadas por Corte han impedido la adecuada fiscalización y, no menos despreciable, el propósito de empoderamiento de la población beneficiaria de los programas públicos que perseguiría cualquier iniciativa de descentralización fiscal.

Las contradicciones en curso y los intentos de aceleración con rasgos centralistas

Los análisis de conjunto y de los tres presupuestos del Auto 383/2010, indican que del diagnóstico de la Corte se derivaría una orden que acelerará el proceso de descentralización fiscal o, mejor aún, lo reencauzará para alcanzar sus objetivos centrales, esto es, la autonomía fiscal y presupuestal de los entes territoriales y la consecuente soberanía para adelantar programas autóctonos orientados a la realización de los derechos fundamentales de la población desplazada por los violentos. También a la rendición pública de cuentas con la que se garantice la participación ciudadana activa y la transparencia en la ejecución de los recursos públicos. Sin embargo, la orden impartida consistió en una aceleración del centralismo fiscal y de la dependencia de los entes territoriales a las transferencias:

“Con el objeto de materializar los principios de concurrencia y subsidiariedad en materia presupuestal, se ordenará a las autoridades de las entidades territoriales que requieran la ayuda

del gobierno nacional en materia presupuestal, que antes del 30 de julio de 2011 realicen la respectiva solicitud debidamente sustentada. Si el gobierno no responde expresamente la solicitud antes del 30 de septiembre de 2011, se entenderá que el gobierno brindará el apoyo en los términos solicitados por la entidad territorial. Y a la inversa, si la entidad territorial no presenta la solicitud oportunamente, se presumirá que cuenta con el presupuesto necesario para atender debidamente a las víctimas del desplazamiento forzado en su territorio” (Corte Constitucional, Auto 383/2010: 88).

Dos contradicciones saltan a la vista. Una razón que explica la primera contradicción es que, en el afán de movilizar los recursos del erario para alcanzar los fines de la Sentencia T-025, la Corte decidió que lo más eficaz era que el nivel central de gobierno brindara nuevamente el apalancamiento financiero a los entes territoriales pues, en el plazo inmediato, estos últimos no conseguirían modificar las estrechas bases en donde se originan sus recursos propios; por tanto, antes que acelerar la descentralización fiscal optó por reafirmar la dependencia territorial del nivel central de gobierno.

En cuanto al argumento de la materialización de los principios de concurrencia y subsidiariedad, en el ámbito del de coordinación, habría que precisar que son los mismos que esgrimen las entidades centrales para justificar la adscripción voluntaria de los entes territoriales a sus programas. En el caso de la subsidiariedad, que antes de la última reforma a la descentralización había asumido la figura de la cofinanciación tan repudiada por sus vicios clientelistas, aparece nuevamente como la tabla de salvación para enfrentar la insolvencia fiscal y financiera de la inmensa mayoría de los entes territoriales.

La aceleración del ritmo de intervención estatal se instrumentalizó mediante el empleo del criterio del silencio administrativo bilateral antes de una fecha límite que la Corte estableció como tiempo prudencial para ejecutar la orden impartida. La respuesta del nivel central de gobierno fue la adopción de un intrincado esquema decisorio en el que la última palabra la tendría el Consejo de Ministros, previo análisis de los ministerios y de sus entidades adscritas quienes realizarían lo de su competencia a través de mesas técnicas; a éstas últimas habrían sido distribuidas las solicitudes de los entes territoriales previamente allegadas por el Ministerio del Interior y de Justicia; es decir, un esquema con elevados costos de transacción propio del centralismo administrativo. Luego de la decisión del Consejo de Ministros, las asignaciones y su gestión municipal exigen de un oneroso sistema de seguimiento y evaluación, forma de coordinación Nación-territorio más onerosa que la que ocurriría en caso de existir alguna forma avanzada de autonomía territorial.

Centralismo y formación bruta de capital fijo en los municipios colombianos

Como se intuye en el diagnóstico del Auto 383/2010, el estado deseable para que el Estado responda eficazmente a las demandas en materia de garantía de los derechos fundamentales de la población desplazada, es uno en el que los entes territoriales definan de manera autónoma los programas acordes con ese fin. Sin embargo, el *status quo* es una considerable falta de autonomía local ¿De qué magnitud es la falta de autonomía? En el seguimiento de las finanzas públicas territoriales, el Departamento Nacional de Planeación calcula el “indicador de dependencia de las transferencias de la Nación y las Regalías” que capta la proporción que esos recursos representan en relación con las fuentes de financiación del gasto de que disponen los municipios (DNP, 2014: 9). También calcula el indicador de la magnitud de la inversión que mide su peso en relación con el gasto total. Para el cálculo de los grados de dependencia que se presentan en la Tabla 3, se optó por una medida alternativa que sintetiza lo relevante, la inversión local o formación bruta de capital fijo en los municipios colombianos en relación con una medida agregada de las regalías², las transferencias y los fondos de cofinanciación que, en su mayoría, provienen del nivel central de gobierno. El criterio *ad hoc* empleado para determinar el grado de dependencia es que si el gasto ese agregado es inferior al 50% de la inversión, el municipio está ejecutando programas de inversión con recursos que provienen en más de la mitad de su propio esfuerzo.

Salvo contadas excepciones como la del municipio araucano de Cravo Norte en el último período, los municipios que han alcanzado el mayor grado de autonomía relativa para la inversión pública local en bienes públicos son municipios metropolizados localizados en las áreas de influencia inmediata de Bogotá y de Medellín. En el último período siete municipios han ultrapasado el umbral del 50%, y la estructura de la dependencia revela síntomas de mejoría, aunque el camino hacia el umbral de la autonomía es aún muy largo.

Tabla N° 3

La relación entre los flujos del nivel central de gobierno a los municipios y la formación bruta de capital fijo, Colombia 2000-2013

Administraciones	Antes	Uribe	Santos
------------------	-------	-------	--------

² Los vacíos en la información anual se llenaron con el del valor más próximo a fin de tener medidas comparables y sin valores perdidos. Esa interpolación es un recurso empleado en menos del dos por ciento de los registros procesados y, por tanto, de existir sesgos estos son marginales.

y grado de dependencia	Número	%	Número	%	Número	%
Autonomía para la formación bruta de capital fijo						
Menos del 50%	2	0,2	2	0,2	9	0,7
Dependencia para la formación bruta de capital fijo						
Más del 50% y menos del 100%	37	3,4	30	2,7	171	15,5
Más del 100% pero menos del 200%	350	31,9	341	31,0	768	69,8
Más del 200%	708	64,5	728	66,1	153	13,9
Total	1.097	100,0	1.101	100,0	1.101	100,0

Fuente: Cálculos con base en estadística del Departamento Nacional de Planeación y del Banco de la República

Si tan sólo nueve municipios estarían potencialmente en capacidad para diseñar y ejecutar programas de manera autónoma y movilizar sus recursos propios en tal dirección ¿Por qué razón la Corte Constitucional terminó reafirmando el centralismo como regla del modelo territorial de Estado? Una orden diferente con impacto más duradero pudo haber sido impartida. La actualización de los catastros, la elevación de las tarifas y la adopción de sistemas de cobro coactivo en los municipios colombianos es una de tantas tareas con las que se avanzaría notablemente en la autonomía fiscal, junto con mecanismos de rendición pública de cuentas que en el ámbito local poco se realizan, en razón al diseño centralista de los programas que allí se ejecutan. Con la imbricación de ambas se lograría, además, una considerable reducción en la corrupción.

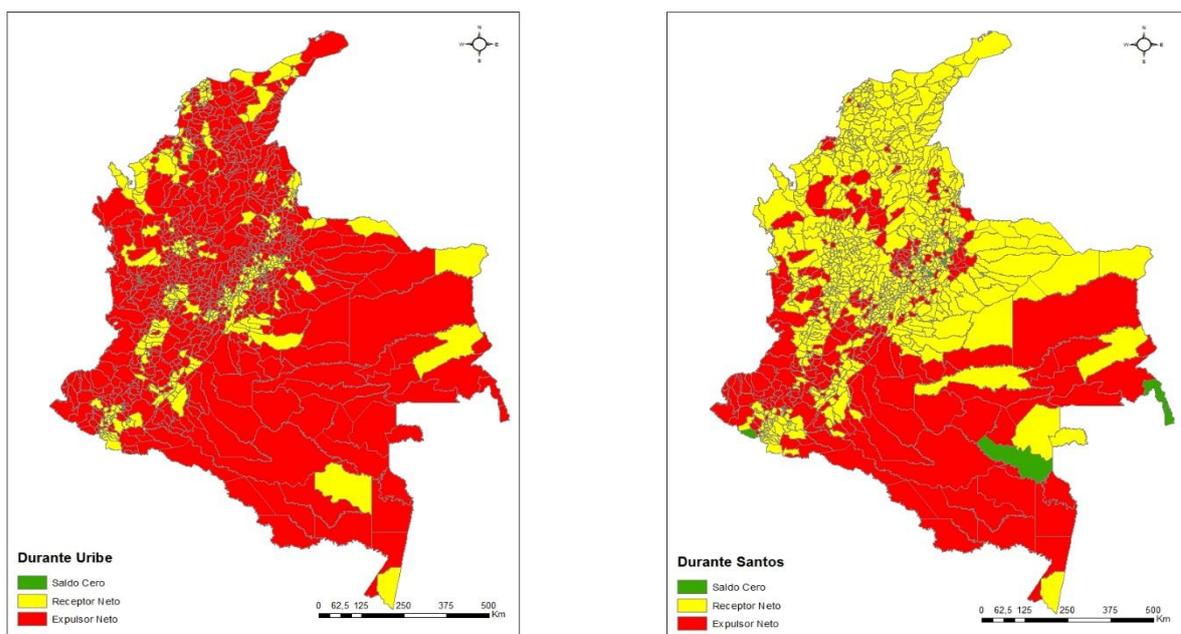
La descentralización fiscal ante el cambio en la geografía del desplazamiento forzado

Colombia tiene en la actualidad 836 municipios receptores netos de población desplazada, que reclaman más inversión local, pero solamente nueve de ellos están en capacidad de realizar programas autónomos para garantizar el goce eficaz de los derechos de la población desplazada que retorna. La decisión de dejar un lugar porque la vida se encuentra en juego ante una amenaza de muerte, desencadena una intranquilidad sin par por la incertidumbre acerca de la posibilidad de retorno o por la convicción del abandono definitivo del lugar al que se estaba arraigado y en el que se intentaba edificar un futuro. Esta situación, que hasta finales de 2014 había sido reportada por algo más de 6.5 millones de residentes en el país, es un fenómeno que aunque ha disminuido su intensidad en los últimos cinco años, está lejos de cesar. La situación es tan cruel que aquellos hogares que aun ejerciendo el dominio pacífico sobre alguna propiedad, deciden dejarlo todo y reiniciar sus proyectos en otros lugares. Para otros, la expectativa de retorno guarda estrecha relación con el apego ancestral a la tierra más

que con la garantía del Estado al respeto por el derecho fundamental entre los fundamentales: el derecho a la vida.

El desplazamiento forzado es un fenómeno territorializado mediado por la polarización política latente en Colombia durante los últimos años. Durante la administración Uribe, el 70,7% de los municipios colombianos eran expulsores netos de población al decir de su saldo migratorio forzado de signo negativo (ver Mapa 1), habiéndose tornado crucial el rol de las metrópolis colombianas como receptoras netas del mayor contingente de población desplazada (Alfonso, 2010), sin que estas fueran objeto de tratamiento diferenciado para asumir eficazmente sus nuevas obligaciones derivadas de la Sentencia T-025.

Mapa N° 1: Carácter de los municipios colombianos en relación con el desplazamiento forzado durante las administraciones de Uribe (2002-2010) y Santos (2010-2014)



1A. Administración Uribe

1B. Administración Santos

Fuente: Cálculos con base en los registros del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas y de la Corte Constitucional

Este panorama ha cambiado durante la administración Santos, pues esa condición de expulsores netos la detenta el 23,4% de los municipios colombianos (ver Mapa 2). Como se aprecia en la Tabla 4, el 74,5% de los municipios colombianos son receptores netos de población desplazada, lo que indica que el retorno está teniendo lugar precisamente en

aquellos municipios de donde se originaron migraciones cortas, pues es bastante probable que los que llegaron a las metrópolis no tengan planes de retorno. Debido al cambio de carácter de 615 municipios que durante la administración Santos se transformaron en receptores netos, el promedio anual de recepción ha descendido considerablemente en relación con los períodos precedentes.

Tabla N° 4
Balance del desplazamiento forzado en Colombia hasta 2014

Administración y carácter de los municipios	Antes		Uribe		Santos	
	Número	%	Número	%	Número	%
Municipios						
Expulsores netos	889	79,2	793	70,7	263	23,4
Receptores netos	205	18,3	321	28,6	836	74,5
Con saldo migratorio cero	28	2,5	8	0,7	23	2,1
Total	1.122	100,0	1.122	100,0	1.122	100,0
Personas						
Expulsión neta	1.837.266		1.374.640		191.592	
Recepción neta	588.486		1.4006.797		1.526.049	
Promedio anual expulsión neta	2.067		1.733		728	
Promedio anual recepción neta	2.870		4.382		1.825	

Fuente: Cálculos con base en los registros del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral de Víctimas y de la Corte Constitucional

En este nuevo panorama, la trascendencia de la intervención pública local se incrementa más que nunca, incluso que en el momento de la expedición de la Sentencia T-025. La población que retorna no lo hace con sus derechos fundamentales honrados pues, por el contrario, lo hace con un nivel de realización medio y con la expectativa de su realización plena. Pero, como se aprecia en la Tabla 3, sólo siete están en capacidad de realizar programas de manera autónoma, y tal vez los siguientes 171 podrían hacerlo pasados unos años, pero en el resto del país la dependencia de los programas del nivel central continuará imperando y, con ello, el estado de cosas inconstitucional continuará vigente.

Reflexiones finales

El proceso de descentralización fiscal colombiano y el modelo territorial de Estado resultante revisten las características de un juego involutivo, en el que los réditos fiscales para los entes territoriales y las contraprestaciones de éstos al nivel central de gobierno son los incentivos

que mantienen un equilibrio de bajísimo nivel, personificado en un *status quo* que redundante en que el debilitamiento del Estado debido a que la garantía de los derechos fundamentales de la población colombiana y el alcance de las dotaciones mínimas de bienes públicos gravita mayoritariamente sobre el nivel central de gobierno. El juez constitucional optó por el *status quo* de la dependencia de los entes territoriales a los programas del nivel central y, por tanto, este juego involutivo no ha podido ser alterado con la intervención de los jueces de última instancia. La Corte Constitucional, por el contrario, adhirió a las reglas que sostienen el centralismo político y fiscal, esgrimiendo los principios de concurrencia y subsidiariedad para justificar tal decisión. Los municipios han optado por la dependencia del centralismo, ante la incertidumbre que genera la respuesta de los residentes locales a las políticas de fortalecimiento de los recursos propios, no obstante la conciencia que tienen de los peligros de tal dependencia.

Nuevos principios que remocan el juego deben adoptarse, si el propósito perseguido es el de la auténtica autonomía territorial. Un acertado inicio consiste en pasar de una reciprocidad negativa que preserva un equilibrio de bajo nivel, a una reciprocidad positiva que eleve el nivel de las acciones territoriales. El proceso de paz que se avecina en Colombia está a la espera de los últimos dos acuerdos y de la ratificación del conjunto de los que se habrán logrado. En cualquier caso, la consecución de la paz será un proceso arduo cuyos frutos más duraderos se alcanzarán cuando el Estado colombiano se modernice; esto es, cuando la autonomía florezca en los territorios. La paz territorial es un fin que es inalcanzable con un modelo territorial de Estado involutivo y centralista como el que se ha analizado.

Bibliografía

- ABRAMO, Pedro. (2009). La ciudad caleidoscópica: coordinación espacial y convención urbana, una perspectiva heterodoxa para la economía urbana. Colección *Economía Institucional Urbana*, n.º 4. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- ALFONSO, Óscar. (2014). Colombia, un país de regiones metropolitanas centralmente fiscalizado. En *¿Unitaria o federal? Estudios sobre la configuración del nivel intermedio en Colombia y algunas referencias internacionales*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- ALFONSO, Óscar. (2013). La geografía del desplazamiento forzado en Colombia. En *Colombia en movimiento: estudios sobre diásporas y migraciones internas*. Bogotá, Universidad Central.
- CASTAÑO, Jairo Andrés. (2013). Análisis económico del activismo judicial: el caso de la Corte Constitucional colombiana. En *Revista Derecho de Estado*, n.º 31. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- COULOMBE, Serge. et Frank C. LEE. (1998). Évolution à long terme de la convergence régionale au Canada. En *L'Actualité économique, Revue d'Analyse Économique*, vol. 74, n.º 1. Montreal, SCSE. Tomado de <http://ide.erudit.org/iderudit/602250ar>. (20/11/2012).

- COX, James C.; Maroš SERVÁTKA y Radovan VADOVIČ. (2013). Status Quo effects in fairness games: reciprocal responses to acts of commission vs. acts of omission. New Zealand Experimental Economics Laboratory. Disponible en <https://ideas.repec.org/p/exc/wpaper/2012-03.html> (19/4/2014).
- FERNÁNDEZ, Raquel y Dani RODRIK. (1991). Resistance to reform: status quo bias in the presence of individual-specific uncertainty. En *The American Economic Review*, vol. 81, n.º 5. Tomado de <http://www.jstor.org/stable/2006910> (13/4/2015).
- GALLEGO, Jorge. (2007). La reciprocidad y la paradoja del votante. En *Revista Economía Institucional*, vol. 9, n.º 16. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- GLASER, Barney G. y Anselm L. STRAUSS. (1964). Awareness contexts and social interaction. En *American Sociological Review*, Vol. 29, n.º 5. ASA. Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2091417>, (13/4/2015).
- LACASSE, Chantale. (1995). Bid rigging and the threat of government prosecution. En *The RAND Journal of Economics*, Vol. 26, n.º 3. RAND Corporation Disponible en <http://www.jstor.org/stable/2555995>, (13/4/2015).
- OATES, Wallace. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. En *International Tax and Public Finance*, n.º 12. Tomado de <https://www.econ.umd.edu/research/papers/363>. (2/3/2014).
- SAMUELSON, William y Richard ZECKHAUSER. (1998). Status quo bias in decision making. En *Journal of risk and uncertainty*. Vol 1. Kluwer Academic Publishers, Boston. Disponible en <http://link.springer.com/article/10.1007/BF00055564>, (13/4/2015).
- WEINGAST, Barry R. (2006). Second Generation Fiscal Federalism: Implications for Decentralized Democratic Governance and Economic Development. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1153440> o <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1153440>. (2/3/2014).

Decisiones de la Corte Constitucional

- Sentencia T-025 de 2004. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm> (27/2/2015).
- Autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/Autos.php> (27/2/2015).

Páginas web visitadas

- Sistema Único de Información Normativa – SUIN Juriscol. http://www.suin-juriscol.gov.co/contenidos.dll?f=templates&fn=default.htm&form_busqueda=leyes#LPHit1 (9/3/2015).
- DNP. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2013. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Documento%20Desempe%C3%B1o%20Fiscal%202013.pdf>. (29/3/2015).