Análisis de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional respecto a los casos de violación de derechos fundamentales a la población desplazada víctima del conflicto armado en Colombia.

AUTORES

JORGE ARRIETA GONZALEZ

ROSALYN BUSTAMANTE MENDOZA

NICOLAS RAMIREZ HERRERA

ASESOR

DR. EDUARDO ANTONIO PALENCIA RAMOS

UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR

BARRANQUILLA

2021

Análisis de la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional respecto a los casos de violación de derechos fundamentales a la población desplazada víctima del conflicto armado en Colombia.

El estudio aquí abordado se ocupa de examinar los casos de vulneración de derechos fundamentales que ha sufrido la población desplazada como producto del conflicto interno vivido en Colombia durante décadas y que obligó a estas comunidades a exigir vía acción de tutela el reconocimiento y amparo de los derechos conculcados ante los jueces de la república, peticiones no concedidas en muchos casos en primera instancia o falladas a favor de las victimas pero sin concreciones prácticas en el resarcimiento de los derechos por parte de las autoridades gubernamentales, lo cual condujo a la Corte Constitucional a proferir la Sentencia T-025 de 2004 en cuyo fallo se contempla la figura jurídica denominada Estado de Cosa Inconstitucional – ECI-, que propende por la salvaguarda de los derechos fundamentales de los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad.

La declaratoria de ECI proferida por la Corte responde a la continua desatención por parte del Estado de las demandas impetradas por la población desplazada que durante décadas se vio forzada a abandonar sus territorios huyendo del conflicto armado interno que padece el país, despojando a las víctimas de su arraigo territorial y social sin la protección eficaz para el goce de sus derechos fundamentales, poniendo en riesgo sus vidas, subsistencia alimentaria, vivienda, trabajo, salud y educación como seres humanos dignos que merecen ser reconocidos y valorados en un Estado social de derechos como se ufana de serlo Colombia.

Asimismo, el fallo de ECI es una medida que hace frente a la recurrente y pasiva acción del Estado para contrarrestar la masiva, flagrante y grave vulneración de derechos de los desplazados y que se asienta de manera estructural en las políticas estatales, realidad que se traduce en el desconocimiento y desatención de las necesidades apremiantes de esta población, léase derechos fundamentales, demandados a través de la acción de tutela que derivó en una crisis judicial.

Cabe anotar, que los ciudadanos para el año 2004, representados en 1150 núcleos familiares de población desplazada, impetraron ante los jueces la acción de tutela como recurso jurídico, contemplado este en el artículo 86 de la Constitución Política de 1991, para reclamar el cumplimiento efectivo de derechos fundamentales relacionados con vivienda, acceso a proyectos productivos, atención en salud, educación y ayuda humanitaria; solicitudes interpuestas por los accionantes ante los jueces contra varias administraciones municipales y departamentales, de igual forma contra organismos estatales como la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA y el SENA.

Con base en estos hechos, el presente estudio se propone analizar entre los distintos problemas jurídicos que desarrolla la Sentencia T-025 de 2004, el que se plantea en los siguientes términos:

1. Problema jurídico

¿Se vulnera el derecho de los desplazados al mínimo vital y a recibir pronta respuesta a sus peticiones - en particular respecto a la ayuda humanitaria, al restablecimiento económico, a la reubicación, a la vivienda, a la atención integral de salud y a la educación - cuando dicho acceso está supeditado por las propias autoridades (i) a la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; (ii) al rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda,; (iii) a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación?

Para dar respuesta al interrogante planteado, es preciso ahondar en el tratamiento y medidas adoptadas por las entidades gubernamentales frente al conjunto de demandas presentadas por los accionantes a través del recurso tutela y que resultaron infructuosas en la satisfacción de las reclamaciones interpuestas como parte de los derechos consagrados en la Carta Magna de 1991, desencadenando el fallo de la Sentencia T-025 de 2004 por parte de la Corte Constitucional con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda, referido a la declaratoria de ECI, la cual en un apartado posterior de este estudio será objeto de revisión en sus fundamentos y alcances.

De acuerdo a lo examinado por la Corte, las entidades gubernamentales se valieron de excusas y dilaciones para no resolver las peticiones de los desplazados, violando recurrentemente los derechos fundamentales de este grupo significativo de ciudadanos cuya situación de emergencia social y humana requería de atención oportuna y eficaz para su subsistencia y seguridad como población vulnerable, lo cual no se correspondía con el goce de derechos que demanda la Constitución política y la Ley 387 de 1997, misma que

determina la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Conforme a lo expuesto, los accionantes exigieron a la Red de Solidaridad Social y a otras entidades del orden nacional y local el cumplimiento de ayuda humanitaria para su subsistencia, dado que en periodos de tiempo estimados en seis a dos años no habían recibido estos auxilios a pesar encontrarse inscritos en Registro Único de Población Desplazada, ante lo cual las respuestas obtenidas aducían la falta de recursos presupuestales para ampliar los cupos para la asignación de ayudas.

Las respuestas tampoco fueron eficaces y diligentes al presentar los desplazados solicitudes en materia de vivienda, proyectos productivos, atención en salud y educación, postergando y condicionando la satisfacción de dichas necesidades a la apropiación de nuevos recursos dado que los actuales presupuestos no alcanzan a cubrir la alta demanda de estos servicios a nivel nacional. Igualmente, la gestión de los funcionarios se convertían en sueños o fantasías para los accionantes porque no pasaban de ser meras promesas para mantener en el tiempo los aplazamientos eternos, que en muchos casos se sostenían a base del desgaste en la búsqueda de respuesta de los reclamantes, que deambulaba en maratónicos recorridos entre distintas dependencias del gobierno.

La negligencia del gobierno y de sus funcionarios en las distintas dependencias del Estado generó incredulidad, desilusión, inconformiso y desesperanza entre las víctimas de desplazamiento forzado en todo el territorio nacional frente a las políticas, planes y programas gubernamentales que pasaron de ser “letra muerta” para las aspiraciones de la población afectada. Los fallos de tutelas de los jueces de primera instancia favorecieron en

muchos casos a las víctimas en la protección y materialización de los derechos vulnerados pero ello trajo consigo la dilación y aplazamiento desmedido de los organismos del gobierno para su cumplimiento, argumentando reiteradamente la insuficiencia de recursos económicos y otras argucias de la tramitología legal.

Con base en estas situaciones de vulneración de derechos fundamentales para la población desplazada, la Corte Constitucional encontró merito suficiente para proferir la Sentencia T-025 de 2004, cuyos factores encuadran dentro las exigencias para determinar cuándo existe un Estado de Cosas Inconstitucional-ECI, de acuerdo con la Sentencia T-1030/03., de la M. P.: Clara Inés Vargas Hernández. Dichos factores acogidos por la Corte son los siguientes:

1. La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
2. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
3. La adopción de prácticas constitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
4. La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.
5. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones, y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6. El hecho de que si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos se produciría una mayor congestión judicial.

Tomando en consideración los factores examinados por la Corte, que en esencia son reflejo y consecuencia de los continuos incumplimientos de las autoridades gubernamentales a los fallos de tutelas proferidos por los jueces en innumerables casos en los que los demandantes reclaman el reconocimiento y satisfacción de sus derechos vulnerados, mismos que han sido amparados por la Constitución Política de Colombia.

Frente a esta realidad, el Estado de Cosa Inconstitucional - ECI, se erige en un remedio o una salida a la problemática que sufre las comunidades vulnerables y se convierte en una medida excepcional y estructural para que el Estado atienda de manera responsable y consecuente los graves y generalizados problemas que vive la población, problemas que constituyen una violación flagrante de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna y que no han sido atendidos pese a que los afectados recurren a la acción de tutela para lograr soluciones eficaces. Es entonces, el ECI una evolución histórica, jurídica y social de la acción de tutela que busca proteger los derechos constitucionales de grandes franjas de ciudadanos.

2. Referentes Teóricos

El estado de cosa inconstitucional tiene como antecedente la sentencia Brown vs. Board of Education adoptada en Estados Unidos de mayo de 1954, surgida en un contexto de disputas doctrinales y jurisprudenciales entre grupos de personas que

defendían la *political question doctrine,* la cual promulga que a los organismos del poder judicial no les es competente ni pueden tener autoridad para intervenir sobre las competencias de los órganos del poder ejecutivo y legislativo. En contraposición con los ciudadanos que se mostraban partidarios de la teoría *structural remedies*, en donde el Tribunal Supremo interviene en pro de las garantías y cumplimientos de los derechos fundamentales amparados por principios constitucionales cuando se vulnera derechos de una población específica, aun en asuntos de responsabilidad de los poderes legislativo y ejecutivo (T-1030/ 2003).

Como resultado de este fallo se generó un vuelco jurisprudencial en la doctrina *separate but equal* contenida en la sentencia Plessy vs. Ferguson de 1896, que sustentaba como ajustado a derecho el tratamiento de las personas ante la ley y en la prestación de algunos servicios pero de manera diferenciada según la raza de las personas. En consecuencia el Tribunal Supremo amparándose en la enmienda XIV, examinó el caso Brown vs. Board of Education, que eliminó la igualdad de forma separada, permitiéndole a la menor Linda Brown y a otros demandantes recibir sus clases en escuelas para blancos pese a ser de raza negra. Cuestión que posteriormente la Corte Warren extendió la decisión para ser asumida por todo el sistema educativo de carácter público, a fin de acabar con la discriminación racial en las escuelas (Basch, 2010).

Con base en ello, distintos países como Sudáfrica, India, Argentina, Perú y Colombia, acogieron y desarrollaron la figura de estado de cosa inconstitucional o remedio jurídico como mecanismo para proteger los derechos fundamentales de sus ciudadanos. En tal sentido, Colombia ha adoptado y desarrollado la figura de la ECI

como una creación jurisprudencial pese a no estar contenida en la constitución del 91, ni en la legislación que hasta el momento se había dispuesto (Plazas, 2009, p. 255; Rojas, 2012, p. 27).

Colombia con la declaratoria de ECI, logró avances en su desarrollo democrático e institucional, convirtiéndose en referente internacional de las doctrinas del constitucionalismo enmarcadas en la protección de los derechos humanos. Montenegro (2018) se refiere a estos avances afirmando que las decisiones de la Corte respecto a la declaratoria de Estado de Cosa Inconstitucional han trascendido la esfera las fronteras nacionales y ahora son tomadas como referentes para el desarrollo jurisprudencial en Latinoamérica y en otros países del mundo, en el marco de la defensa y protección de los derechos humanos.

Las sentencias internacionales condujeron a la adopción de nuevos mecanismos procesales más allá de los mecanismos clásicos que abogaban por la defensa de los derechos fundamentales, otorgándole mucho más protagonismo a los encargados de impartir justicia. En Colombia los nuevos mecanismos poseen como características principales:

1. La acción procesal parte de la existencia de una violación sistemática de los derechos fundamentales de un grupo de personas y por ende la orden judicial apunta a modificar un statu quo injusto.
2. El proceso judicial involucra a un conjunto importante de autoridades públicas;
3. Los hechos expuestos guardan relación con políticas públicas;

4. Se rompe el efecto inter partes de la acción de tutela;
5. La Corte Constitucional conserva su competencia para vigilar el cumplimiento de las órdenes emitidas;
6. El juez constitucional no es neutral o pasivo ante la situación;
7. La finalidad del fallo judicial es garantizar la vigencia de unos principios constitucionales (T-1030/2003).

En aras de lograr el efectivo cumplimiento de las políticas públicas en Colombia, la Corte Constitucional como ente protector de los derechos fundamentales consagrados en la Carta Magna, busca con la declaración de ECI respuestas estructurales por parte del Estado a la constante demandas que grandes grupos poblacionales en condición de vulnerabilidad exigen. En tal sentido señala Rodríguez Garavito (2010), que con el fallo de ECI la Corte se basa en algunos poderes como parte de sus competencias no para suspender derechos de los ciudadanos sino para que estos mismos se hagan efectivos en su cumplimiento, más tratándose de violaciones sistemáticas a los derechos constitucionales que la Carta política del 91 consagró para todos los colombianos, todo lo contrario a los estados de excepción, figura propia del constitucionalismo moderno, en donde el ejecutivo suspende transitoriamente algunos derechos constitucionales a los ciudadanos por motivos de orden público o emergencia económica.

De acuerdo a lo sostenido por Rodríguez, lo que se busca con el ECI es conyugar con los organismos del Estado, en el cumplimiento de los mandatos constitucionales como garantía para el goce efectivo de los derechos por parte de los ciudadanos. Ahora bien, se han determinado algunos alcances o implicaciones procesales y materiales que se configuran con la declaratoria de ECI, a saber:

Las implicancias procesales en el ECI, según Rivera (2012) vienen dadas como parte de los fallos modulados de tutelas y se definen como aquellos casos en que los "efectos no son los que por regla general se les concede a la decisiones de la Corte Constitucional, sino que, por el contrario, constituyen excepciones frente a esta" (p. 31). Por su parte, las implicancias materiales, se señala que estas han sido un instrumento de «injerencia y participación en las políticas públicas económicas» desde la que se ha reelaborado los postulados tradicionalistas de la política económica colombiana (Gómez, 2012).

Por su otra parte, es relevante el debate suscitado desde el constitucionalismo moderno respecto a la figura de ECI, generando una discusión sobre los límites en que se mueven las decisiones judiciales en el marco de la separación de poderes diferenciándose en ciertas particularidades en el caso de los países Suramericanos con relación a la concepción jurídica en que se enmarcan las Cortes del Norte (Bonilla, 2013).

En efecto, el ECI, viene a enfrentar la concepción tradicional de la separación de poderes que suele demostrar una actitud pasiva de los organismos judiciales en la aplicación de la constitución frente a los poderes legislativo y ejecutivo, encarando la realidad en favor de los sectores poblacionales que son marginados y desatendidos en sus derechos e intereses por parte de los administradores y ejecutores de las policías públicas, así como por los representantes del poder legislativo (Ariza, 2013). El sistema de pesos y contrapesos remplazó aquella concepción monopólica que no permitía las interferencias entre las ramas del poder público, buscándose con ello un equilibrio entre el Estado y sus poderes (Gargarella, 2013).

En tal sentido, el ECI es valorado como una tendencia neoconstitucionalista que de manera incipiente se abre paso en nuevas perspectivas del derecho en el sur del continente, el llamado constitucionalismo progresista (Rodríguez y Rodríguez, 2015). Basado en ello, se puede afirmar que el neoconstitucionalismo» o "constitucionalismo basado en derechos", aboga por una constitución material con asidero en la realidad, con efecto regulatorio y eficaz sobre lo real, por lo cual dista del formalismo constitucional (García, 2011).

Así las cosas, dado que durante años los derechos sociales no fueron asumidos y valorados como parte de la implementación de las políticas públicas de muchos gobiernos con el consentimiento y la mirada pasiva de la judicatura, quedaron rezagadas e inactivas cláusulas fundamentales que se establecen como principios constitucionales en el país (Gargarella, 2011). Pero esta tendencia se ha ido superando al robustecerse la judicatura como garante y protector de los derechos humanos, ejerciendo un control y seguimiento a las actuaciones políticas arbitrarias entre quienes agencian los entes gubernamentales.

En este sentido vale la pena recordar, que Colombia se define como una democracia bajo la concepción del Estado Social de Derecho y en consecuencia valora la participación e inclusión social de todos los ciudadanos. En consecuencia, la configuración de Colombia como Estado democrático tiene implicaciones para la sociedad en su conjunto al reconocerse como Estado Social de Derecho, lo cual, según García (2009) tiene alcances e implicaciones en la forma democrática de carácter político que se traduce en elecciones libres para elegir los gobernantes y la forma de democracia social que se configura en los principios de igualdad para el conjunto de la sociedad. Por tanto, es prioritario entender que el Estado Social de Derecho no solamente vela por el cumplimiento de los derechos

económicos de la sociedad sino que ampara derechos políticos, sociales y culturales de manera integral para toda la ciudadanía.

De acuerdo a esta concepción, Colombia a partir de la Constitución Política de 1991, logró avances significativos en su democracia y en materia de defensa de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales para todos sus ciudadanos. Algunos de estos logros son:

- Consiguió gozar de una soberanía e independencia que requiere una organización para su efectivo funcionamiento, para cumplir dicho cometido es necesario distribuir ese poder en diferentes entes, bien sea a nivel central o descentralizado, por colaboración o por delegación acorde con su especialidad o su Fortaleza (Zapata y Trujillo, 2018).

- Alcanzó un salto transformacional de: Estado de derecho (Inflexible - Rígido - Monótono) a un Estado Social de Derecho (Flexible – Adaptativo y Garante de Derechos de sus asociados), por lo menos en el compendio constitucional y decantado en la normativa (Cárdenas, 2011).

- Permitió la germinación de instituciones novedosas y garantes como: la Corte Constitucional, la Acción de Tutela, la Fiscalía General de la Nación, que conllevan a una mayor legitimidad, eficacia y legalidad del Estado Social de Derecho (García & Espinosa, 2013).

En este orden de ideas, el ECI encuentra su fundamento en la concepción democrática que se instituye a partir de la deliberación pública y el control horizontal entre

los órganos del poder público, fortaleciendo la participación de los distintos actores sociales y consolidando los principios que dan vida a la democracia. Sin embargo, la democracia comporta varias concepciones que interpela el ámbito judicial; por un lado, la que nace de las teorías de Rousseau que se opone a la intervención judicial en los asuntos gubernamentales y legislativos, por otro lado, la concepción pluralista que enfatiza el papel de la judicatura como ente de salvaguarda de la constitución política pero sin remplazar la voluntad electoral del pueblo a elegir a los administradores públicos, y por último la concepción de la democracia deliberativa – en el que tiene cabida el ECI - que se asume a partir del ejercicio colectivo de las decisiones públicas con la participación y compromiso de todos los actores institucionales dentro del Estado de derecho (Gargarella, 2013).

Cabe anotar, que en el constitucionalismo comparado la figura de ECI creada en Colombia, es asimilable a lo que se conoce como "Casos Estructurales", que de acuerdo con Rodríguez (2010), presenta las siguientes características: 1) Afectan un número amplio de personas que manifiestan se les vulnera en sus Derechos Fundamentales 2) Demandan entidades estatales por presentar fallas en la prestación de los servicios esenciales y 3) implican ordenes por parte del juez constitucional, de ejecución compleja.

Refiriéndose al Estado de Cosas Inconstitucional- ECI-, Zapata y Trujillo (2018), la entienden como "sentencias estructurales" o "macro sentencias", que buscan hacer efectivos los derechos constitucionales al constatar el desconocimiento generalizado y recurrente de los Derechos Humanos. Se constatan entonces, causas estructurales que en forma sistemática ignoran o aplazan el cumplimiento de los derechos humanos fundamentales, evidenciándose en los despachos judiciales gran cantidad de demandas por medio de tutelas que solo se resuelven de manera individual sin ser un remedio de fondo

para la población que busca el reconocimiento de sus derechos sino paliativos que perpetúan el problema estructural es de tal magnitud que va en contravía de los derechos constitucionales consagrados en la Carta magna

En consecuencia, el carácter estructural y sistemático de las causas que originan la declaración de ECI se sustenta en la vulneración masiva de los derechos humanos en las comunidades, siendo de tal magnitud que va en contravía de los derechos constitucionales consagrados en la Carta magna, por lo cual la Corte ordena al conjunto de las instituciones involucradas, poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones íntegras, oportunas y eficaces. (Bustamante, 2011)

En este orden de ideas, Cárdenas (2011) advierte que las circunstancias o realidades que propiciaron la declaratoria de ECI, determinada por la violación masiva, generalizada y estructural de los derechos fundamentales, se convierte en una figura de carácter procesal y de vocación oficiosa, que exige la defensa y protección objetiva de Derechos Humanos, a fin de satisfacer los derechos de un grupo significativo de personas a través de Políticas Públicas que resuelvan las demandas impetradas; para ello, es necesario que todos los estamentos públicos se comprometan en la adopción de medidas de carácter impersonal qué tiendan a superar ese estatus quo injusto.

El carácter procesal de la declaratoria de ECI toma relevancia para la defensa de los derechos humanos que afecta grandes conglomerados poblacionales, lo cual amerita la toma de medidas para superar el estatus quo injusto que se presenta, siendo una tarea que amerita ser resuelta y en la que los jueces serán vigilantes de su cumplimiento a partir de la declaratoria de ECI.

En la declaratoria de ECI se resalta la dimensión de las responsabilidades del Estado, haciendo claridad que el compromiso de cumplimiento no es resorte de autoridad pública en particular sino que compromete a toda la organización y funcionamientos del Estado, es decir, implica las políticas públicas que se adoptan.

Es necesario resaltar, que la sentencia T-025/2004, por medio de la cual se declaró el ECI tomó en consideración la situación palpable que vivía Colombia sobre la violación masiva y reiterada de los derechos colectivos en cuanto al desplazamiento forzado interno generado por la violencia que sufrí un significativo grupo de ciudadanos. Esta declaratoria no se hizo sino hasta cuando la Corte había emitido diversas sentencias sobre el desplazamiento y después de haber incorporado los principios rectores del desplazamiento forzado interno en la Constitución Política, por lo cual se respaldó en la figura del bloque de constitucionalidad (Saravia, 2014).

Dos fueron las sentencias claves para que la Corte declarara el ECI, que dieron sustento a la figura tanto en su definición como en sus alcances. En tal sentido, la Corte tuvo en cuenta dos requisitos establecidos en SU090/2000 para declarar el ECI: (1) que se presente una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas –que pueden recurrir a la tutela para defender sus derechos, congestionando consecuentemente los despachos judiciales– y (2) que la causa de la vulneración de derechos no sea imputable solo a una entidad demandada, sino que hayan detrás factores estructurales. En la T-025/2004, la Corte tomó como punto de partida ambos criterios y los dividió en cinco situaciones indicativas presentes en la jurisprudencia previa.

Pese al gran avance que Colombia ha obtenido en su desarrollo constitucional con la declaración del ECI, no se dejan de haber voces críticas respecto a esta figura. Entre ellas se resaltan:

- Las que sugieren que el ECI, no tiene un origen democrático, dado que pone en tela de juicio la legitimidad que se expresa por los ciudadanos en las urnas y con la cual se trasfieren un poder a los órganos legislativos y ejecutivos para adelantar las gestiones y concreciones de las políticas públicas, inmiscuyéndose el papel que cumple la ciudadanía cuando ejercen control sobre las políticas y decisiones gubernamentales.

- Igualmente, aquellas que aduce una afectación a los procesos de debate público y de la movilización social como los canales para la toma de decisiones públicas (Gargarella, 2013, p. 280).

- También se suele argumentar que la judicatura no cuenta con herramientas para desarrollar e implementar políticas apropiadas de reformas sociales debido a su falta de visión para la planificación a largo plazo, información técnica y poder coercitivo (Gargarella, 2013, p. 279).

Sin embargo, frente a tales críticas, se señala que la rendición de cuentas no solo se da mediante control electoral ni el carácter democrático de los mecanismos electorales suple la responsabilidades del Estado, como tampoco los medios de comunicación y demás actores de la sociedad pueden abrogarse el control social en la concepción de vertical del control de las actuaciones gubernamentales sino que debe ser producto de la cooperación

entre todas las instituciones estatales, en una relación horizontal, en la que la rama judicial juega un papel fundamental frente a los poderes ejecutivo y legislativo (Rodríguez y Rodríguez, 2010).

Todo ello, las voces a favor y las que se plantean críticamente, son favorables para la consolidación de la democracia en un Estado de derecho.

3. Pruebas y argumentos de la Corte Constitucional para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional – ECI-.

Para la declaratoria de estado de cosas inconstitucional- ECI-, la Corte se basó en pruebas que de manera consistente reflejaban una violación sistemática de los derechos constitucionales a la población desplazada. Partió de un diagnóstico sobre las condiciones de vida que para 2004 atravesaba dicho grupo poblacional y frente a las cuales no encontraban, a través de recursos de acción de tutela, respuestas de fondo a sus demandas. La corporación encontró, en los informes allegados por diferentes organismos gubernamentales y no gubernamentales las condiciones graves de vulneración de derechos a la población desplazada, que se reportó en la Sentencia T-025/2004 y de los cuales se pueden resaltar los siguientes datos:

- Más de la mitad de las personas registradas como desplazadas (57%) no estaban recibiendo la ayuda humanitaria de emergencia.
- El 80,5% de ellos no accedía a programas de generación de ingresos que les permitieran subsistir digna y autónomamente.
- Acceso limitado e insuficiente de los menores desplazados a la educación.
- Desconocimiento generalizado de los desplazados de sus derechos básicos.

- Se constató una reducción cercana al 50% en los recursos destinados a la atención de los desplazados, al pasar de 130.000 millones de pesos en 2002, a 70.000 millones en 2003.
- El 92% de la población desplazada presentaba necesidades básicas insatisfechas (NBI).
- El 80% se encuentra en situación de indigencia.
- El 63,5% de la población desplazada tiene una vivienda inadecuada.
- El 49% no cuenta con servicios idóneos (…).
- Con relación a la situación alimentaria la Corte estimó que "la brecha en calorías de los hogares desplazados y los no desplazados es del 57% (…)".
- De igual forma, destacó que el 23% de los niños y niñas menores de seis años desplazados estaban por debajo del estándar alimenticio mínimo.

Por otro lado, también comprobó la Corte que la agudización del conflicto armado interno derivó en la violación de múltiples derechos fundamentales que se encuentran constitucionalmente amparados por la Carta Magna y no solo del grupo de ciudadanos que de manera reiterada presentaron recursos de acción de tutelas sino que se extendía de forma generalizada a toda la población desplazada asentada en el territorio nacional.

Igualmente, se constató que la situación de vulneración de derechos humanos a la población desplazada se convertía en una situación insostenible, agravaba aún más por la falta de medidas administrativas, fallas en políticas públicas y presupuestales (Los recursos asignados, eran ínfimos frente a la ponderación de recursos requeridos).

Frente a la falta de recursos presupuestales que se aducían por parte de las entidades gubernamentales para no atender las exigencias en cuanto al cumplimiento de derechos fundamentales por parte de la población desplazada la Corte planteó una fórmula para remediar la situación, misma que se basó en el principio de separación de poderes (Plazas, 2009). En este sentido, sostiene Montenegro (2015), que la Corte a través de la declaratoria de ECI impartió órdenes de cumplimiento a las autoridades encargadas de agenciar las políticas públicas con apoyo en las normas presupuestarias para que dispongan los recursos necesarios para satisfacer las demandas de los desplazados dado que se les ha afectado sus derechos constitucionales.

El cumplimiento, entonces reside y se exige desde las competencias definidas en la propia constitución política que obliga al Estado a resolver los problemas derivados de la constante violación de derechos humanos de una población en condiciones de vulnerabilidad. Otros argumentos de importancia que llevaron a la Cortea a tomar la decisión de ECI, son los siguientes:

a) Violación generalizada de derechos:

De acuerdo con la Corte:

> Se han violado tanto a los actores en el presente proceso, como a la población desplazada en general, sus derechos a una vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, de petición, al trabajo, a la salud, a la seguridad social, a la educación, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas de tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños (Sentencia T-025 de 2004, p. 24).

b) Visión estructural del problema: La Corte estimó que la atención de los derechos fundamentales a la población desplazada y las políticas públicas que se deben implementar para tal fin, no son imputables a una sola autoridad sino que obedece a un problema estructural que debe ser atendido de manera integral por el Estado en correspondencia con la magnitud y gravedad del problema.

> Esta violación ha venido ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada y no es imputable a una única autoridad, sino que obedece a un problema estructural que afecta a toda la política de atención diseñada por el Estado, y a sus distintos componentes, en razón a la insuficiencia de recursos destinados a financiar dicha política y a la precaria capacidad institucional para implementarla. Tal situación constituye un ECI que será declarado formalmente en esta sentencia (Sentencia T-025 de 2004, p. 36).

De acuerdo con la Corte, es competencia y responsabilidad del Estado, que incluye tanto a las autoridades nacionales, departamentales y municipales para hacer frente a la problemática que afecta a la población desplazada; por lo tanto, se "deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos" (Sentencia T-025 de 2004, p. 37).

4. Decisión- Análisis

Al analizar la decisión de la Corte con la Sentencia T-025 de 2004, respecto al problema jurídico que se plantea en el presente estudio, que se centra en determinar si se

vulnera el derecho de los desplazados al mínimo vital y a recibir pronta respuesta a sus peticiones – particularmente en necesidades exigidas en materia de ayudas humanitarias, el restablecimiento económico, la reubicación, la vivienda, la atención integral de salud y la educación –partiendo del hecho de que dicho acceso está supeditado por las propias autoridades, es preciso evaluar si materializa la vulneración de los derechos de los desplazados cuando se presentan las siguientes circunstancias o realidades que se han esgrimido como argumentación para negar dichas demandas: (i) a la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; (ii) al rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda,; (iii) a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación?

La vulneración de los derechos a los desplazados, si se configura al esgrimirse por parte de las entidades del Estado la no apropiación de los recursos existentes, dado que la Corte parte de un incumplimiento prolongado y reiterado para satisfacer las demandas de esta población, lo cual obedece a un problema estructural que debe ser atendido por todas las entidades de Estado, partiendo las previsiones que deben darse en la apropiación de recursos para la implementación de la política pública respecto al desplazamiento forzado de las comunidades.

Las entidades gubernamentales contaban con una política pública, diseñada y en ejecución para atender a esa población, que para el caso de la población desplazada se encontraba recogida en distintos instrumentos legales (Ley 387/1997), administrativos (Dec 2560/2000), y de política pública (documentos CONPES 2804 de 1995, 2929 de 1997, 3057 de 1999 y 3115 de 2001). En tal sentido, al declarar el ECI frente a las condiciones de

vida de los desplazados por la violencia interna en el país, adopta al mismo tiempo remedios judiciales para su cumplimiento, guardando respeto por las competencias propias de los autoridades pero instándolos a llevar a cabo los correctivos correspondientes en el marco de los derechos constitucionales que le han sido violados a la población desplazada (T-025 de 2004, M.P. Cepeda).

Con ello, la Corte emitió dos tipos de órdenes para enfrentar la problemática de la población desplazada y lograr una efectiva asistencia a esta población vulnerable, una de ejecución compleja, en la que las autoridades gubernamentales deben atender a la población desplazada, en un plazo prudencial y dentro de la órbita de sus competencias, adoptando los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada. Otra orden de carácter simple que busca responder a las peticiones concretas de los actores que impetraron la acción de tutela para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento. (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 80).

Con base en estos criterios, la Corte solicitó a los distintos entes gubernamentales la puesta en marcha de acciones para corregir y superar los problemas que materializan la vulneración de derechos en la población desplazada, así:

- Como órgano encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas de atención para la población desplazada, comunicó al Concejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional para que sea esta entidad la que determine la forma cómo puede superarse la insuficiencia de recursos y las falencias

en la capacidad institucional. Asimismo, fijo la fecha del 31 de marzo de 2004 para que esta entidad estimara la dimensión presupuestal indispensable para atender los compromisos definidos en la política y estableciera la forma cómo debía contribuir a este esfuerzo la nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional.

- En el mismo sentido, solicitó a los distintos entes responsables de las políticas públicas, en un término de 8 días una vez notificada la sentencia, acometer las acciones para responder a las solicitudes de los desplazados en materia de acceso de algunos programas de estabilización económica, tales como trabajos temporales, proyectos productivos, capacitación, seguridad alimentaria, programas de vivienda y entrega de medicamentos.
- Se insta a los organismos gubernamentales a prestar atención decidida y eficaz a la población desplazada para evitar la vulneración de sus derechos, para ello deben adecuar su políticas, procedimientos e instrumentos que permitan dar respuesta a las demandas de esta población. Al respecto la Corte se pronunció en los siguientes términos::

> La Corte estima que la respuesta del Estado sufre de graves deficiencias en cuanto a su capacidad institucional, que abarcan todos los niveles y componentes de la política, y por lo tanto, que impiden, de manera sistemática, la protección integral de los derechos de la población desplazada. No puede el juez de tutela solucionar cada uno de estos problemas, lo cual corresponde tanto al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales, como al Congreso de la República, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia. No obstante, lo anterior no impide que al constatar la situación de vulneración de los derechos fundamentales en casos concretos, la Corte adopte correctivos

encaminados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados, como lo hará en esta sentencia, e identifique remedios para superar estas falencias estructurales que comprometen diversas entidades y órganos del Estado.

- Las entidades estatales deben, igualmente, atender las necesidades y demandas de la población desplazada, estructurando los mecanismos de respuesta cuando las entidades encargadas de la política pública se encuentren en proceso de fusión o liquidación para no incurrir en la vulneración de derechos constitucionales.

Por último, la Corte Constitucional ordena a las entidades involucradas a realizar los ajustes económicos y financieros necesarios bajo los principios de planificación en el marco de los derechos constitucionales por medio de planes, programas y políticas públicas para que las entidades no violen sistemáticamente los Derechos Fundamentales, y garanticen sus obligaciones legales y constitucionales (Corte Constitucional. Sala Séptima. 1998).

Conclusiones

Después de analizar el problema jurídico planteado en este estudio, que se deriva de la Sentencia T-025 de 2004, en los casos concretos abordados en que se busca determinar o no la vulneración de derechos a la población desplazada por el conflicto armado interno en Colombia, se pueden establecer las siguientes conclusiones:

La figura jurídica que declara el Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) en Colombia, deja al desnudo la falta de remedios estructurales para proteger y lograr cumplir con los derechos humanos y constitucionales a los que grandes grupos poblacionales tienen derecho, pero que de manera reiterada y prolongada se les vulneran. La ausencia de políticas públicas o sus constantes incumplimientos para atender a la población desplazada trajo consigo decretar dicha medida, que buscó satisfacer las demandas de los accionantes para superar los derechos fundamentales reclamados, así como descongestionar los despachos judiciales en el trámite de innumerables procesos de acción de tutelas que se impetraban de manera individual ante los juzgados.

Muchas críticas se han formulado frente a la figura de ECI, en especial al argumentar que la Corte trasciende los límites de sus competencias al tratar de marcar el derrotero de los poderes legislativo y ejecutivo que integran la democracia en un Estado social de derecho. Pese a ello, los aportes de esta figura han representado un avance significativo para el reconocimiento y materialización de los derechos fundamentales que han sido vulnerados. Su importancia y alcance han logrado, de manera progresiva, la formulación y desarrollo de políticas públicas para mejorar las condiciones de vida de importantes grupos poblacionales en el país y sobre todo, para hacer efectivo el goce de los derechos constitucionales.

De acuerdo con la Sentencia T-025 de 2004, se evidencia una sucesiva vulneración de derechos fundamentales a la población desplazada por parte del Estado en materia de ayudas humanitarias, el restablecimiento económico, la reubicación, la vivienda, la atención integral de salud y la educación, que merecen ser amparados pese a que se trata de justificar su incumplimiento por los organismos gubernamentales, aduciendo entre otras cosas: la existencia de recursos que no han sido apropiados por el Estado; el rediseño del instrumento que determina la forma, alcance y procedimiento para la obtención de la ayuda o a que se defina qué entidad asumirá el suministro de la ayuda, dado que quien lo hacía se encuentra en proceso de liquidación.

Para tal decisión la Corte acopió suficiente información en diagnósticos situacionales, en el examen de las normas, reglamentos y políticas de Estado trazadas con anterioridad que no fueron asumidas para prevenir o remediar las demandas de la población desplazada, como tampoco se adoptaron los mecanismos ni ajustes a los programas, planes y proyectos para superar la violación constante de los derechos fundamentales; por ello, se conmina al Estado para cumplir con dichas exigencias de manera progresiva y en correspondencia con los mandatos constitucionales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Álzate, L. (2012). El Estado de cosas Inconstitucional. Recuperado en julio 06, 2018, de: http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/el-estado-de-cosas-inconstitucional

Ariza, L. J. (2013). The Economic and Social rights Of Prisoners and Constitutional Court Intervention in the Penitentiary System in Colombia. En Bonilla Maldonado D. (Ed), Constitutionalism of the Global South. The activist tribunals of India, South Africa and Colombia. (pp. 129 - 159). Nueva York: Cambridge University Press. http://www.ces.uc.pt/biblioteca/documentos/Daniel_Bonilla_MaldonadoConstitutionalism_of_the_global_South_the_activist_tribunals.pdf

Basch, F. (2010). Breve introducción al litigio de reforma estructural. *Documento base para el Seminario "Remedios Judiciales y Monitoreo de Ejecución de Sentencias en el Litigio de Reforma Estructural"*. Buenos Aires.

Bazán, V. (2015). Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. http://www.kas.de/wf/doc/kas_41796-1522-4- 30.pdf?150622205823

Bustamante, P. G. (2011). Estado de cosas inconstitucional y políticas públicas. Universidad Javeriana. https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/1617

Cárdenas. B. (2011). Contornos jurídico-facticos del estado de cosas inconstitucional. Universidad Externado de Colombia. Cárdenas. B. (2011). Contornos jurídico-facticos del estado de cosas inconstitucional. Universidad Externado de Colombia.

Corte Constitucional Colombiana. (2003). Sentencia T-1030 de 2003. M.P, Clara Inés Vargas Hernández.

Corte Constitucional Colombiana. (2004). Sentencia T-025 de 2004. M.P, Manuel José Cepeda.

Corte Constitucional. Sala Séptima T – 590-98 (MP. Alejandro Martínez Caballero, 1998)

García, L. (2011). Aproximación a la discusión sobre políticas públicas y justicia constitucional: a propósito del Estado de Cosas Inconstitucional. *Estudios de Derecho*. Medellín, 68(152), pp. 77-112.

Gargarella, R. (2013). Justicia dialógica en la ejecución de los derechos sociales. Algunos argumentos de partida. En Yamin, A. y Gloppen S. (Eds.). La lucha por los derechos de la salud ¿puede la justicia ser una herramienta de cambio? (pp. 274 – 294). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Gómez Pinto, L. R. (2012). El juez de las políticas públicas. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana / Grupo Editorial Ibañez

Montenegro, G. (2015). Las incidencias del estado de cosas inconstitucional en la jurisprudencia colombiana, el desplazamiento de los resguardos Nulpe Medio y Gran Sábalo de la comunidad indígena Awá. http://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2012/1/INCIDENCIA%20DEL%20ECI%20EN%20LA%20JURISPRUDENCIA%20I.pdf

Plazas Vega, M. (2009). El poder de la Corte Constitucional en Colombia y el llamado «estado de cosas inconstitucional». Elementos de Juicio. Revista de Temas Constitucionales. México, Nº 10, pp. 223-270. http:// www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juicio/cont/10/cnt/cnt13.pdf

Ramírez Huaroto, B. M. L. (2013). El" estado de cosas inconstitucional" y sus posibilidades como herramienta para el litigio estratégico de derecho público. Una mirada a la jurisprudencia colombiana y peruana.

Rivera, J. C. (2012). Control judicial y modulación de fallos de tutela. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Rodríguez Garavito, C. (2009). Más allá del desplazamiento, o cómo superar un estado de cosas inconstitucional. En Rodríguez Garavito, C. (Ed.). Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia (pp. 434 – 492). Bogotá: Ediciones Uniandes. http://cijus.uniandes.edu.co/publicaciones/ultimaspublicaciones/masalladeldesplazamiento.pdf

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2010). Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.185.pdf

Rodríguez Garavito, C. y Rodríguez Franco, D. (2015). Juicio a la exclusión: El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores. http://www.dejusticia.org/files/ r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.758.pdf

Rojas Camacho, L. A. (2012). La declaración de estado de cosas inconstitucional. Análisis de la jurisprudencia constitucional colombiana. Trabajo de investigación para validar Investigación V. Bogotá: Universidad Libre de Colombia, Facultad De Derecho. http://repository.unilibre.edu.co/handle/10901/6427

Saravia, J. C. (2014). Aproximación a los principios rectores del desplazamiento forzado interno. *Vui Iuris*, 1(1), 49-69.

Uprimny, R. (2011). “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges”, Texas Law Review, vol. 89 (7), pp. 1587-1610.

Zapata Castiblanco, J. C., & Trujillo González, E. (2018). *Efectos jurídicos del Estado de cosas Inconstitucional en Colombia, a la luz de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional (1997-2017)* (Bachelor's thesis, Universidad La Gran Colombia).