

**EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN COLOMBIA**



**JACKELINE CECILIA SARAVIA CABALLERO**

**POTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**BOGOTÁ, D.C.,**

**2015**

**EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN COLOMBIA**

**JACKELINE CECILIA SARAVIA CABALLERO**

**Trabajo de Grado para optar por el título de abogada**

**Director de tesis**

**Dr. Gustavo Zafra Roldan**

**POTIFICIA UIVERSIDAD JAVERIANA**

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**CARRERA DE DERECHO**

**BOGOTÁ, D.C.,**

**2015**

## **NOTA DE ADVERTENCIA**

“La Universidad no se hace responsable por los conceptos emitidos por sus alumnos en sus trabajos de tesis. Solo velará porque no se publique nada contrario al dogma y a la moral católica y por qué las tesis no contengan ataques personales contra persona alguna, antes bien se vea en ellas el anhelo de buscar la verdad y la justicia”.

## TABLA DE CONTENIDO

INTRODUCCIÓN.....	1
MARCO TEÓRICO	
<b>1. Estado de Cosas Inconstitucional</b> .....	3
1.1 Contexto de la Corte Constitucional Colombiana.....	3
1.2 Legitimidad del Estado de Cosas Inconstitucional .....	7
1.3 Sentencias declaratorias del Estado de Cosas Inconstitucional 1997- 2003.....	12
<b>2 Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004</b> .....	26
2.1 Pronunciamientos previos sobre Desplazamiento Forzado Interno.....	26
<b>2.2</b> Hito jurisprudencial: Sentencia T-025 de 2004.....	33
<b>2.3</b> Concepto y elementos del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T-025.....	36
2.4 Efectos del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T-025...42	
2.4.1 Órdenes que rompen el efecto interpartes de la acción de tutela.....	42
2.4.2 Proceso de Seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas.....	46
<b>3 Estado actual del Proceso de seguimiento</b> .....	55
3.1 Criterio de sostenibilidad fiscal.....	82
CONCLUSIONES.....	90
REFERENCIAS.....	95



## **Resumen**

**La presente tesis aborda una descripción de la figura jurisprudencial y herramienta jurídica usada por la Corte Constitucional de Colombia Estado de Cosas Inconstitucional. Para ello, se comienza enunciando el contexto de la Corte Constitucional Colombiana y la legitimidad de la figura jurisprudencial. Seguidamente se presentan las sentencias que han declarado el Estado de Cosas Inconstitucional y su aplicación centrándose en la sentencia T-025 de 2004 y los efectos que surgieron a partir de la misma como lo son las órdenes impartidas y el proceso de seguimiento a estas con relación al criterio de sostenibilidad fiscal.**

### **Palabras Claves:**

**Estado de Cosas Inconstitucional, Desplazamiento Forzado Interno, Corte Constitucional, Proceso de seguimiento, Sostenibilidad Fiscal.**

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis contiene una descripción y reflexión sobre la aplicación de la figura del Estado de Cosas Inconstitucional en Colombia. Esta es una herramienta jurisprudencial que ha usado la Corte Constitucional para preservar el Estado Social de Derecho consagrado en la Constitución Política de 1991.

Desde que comenzó a funcionar la Corte Constitucional como autónoma, hace veintitrés años, se ha destacado por ser vanguardista. A lo largo de los fallos que ha emitido se ha conocido por su espíritu proteccionista y garantista de los derechos fundamentales.

Con la aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional la Corte busca emitir órdenes encaminadas a la adopción o reformulación de políticas públicas en temas casi siempre de gran alcance social. El último y en el que se pretende hacer énfasis es en el desplazamiento forzado en Colombia por causa del conflicto interno, una grave tragedia humanitaria que, aunque, no es un fenómeno nuevo en el país se encuentra en un punto neurálgico que ubica a Colombia como el segundo país con más desplazados forzados del mundo (Internal Displacement Monitoring center, 2015, pág. 13)

Ante una situación de hecho que violaba de manera masiva y reiterada los derechos de ese grupo de desplazados, la Corte, decidió actuar, debido no solo a la omisión de las instituciones estatales en brindar la ayuda debida a estas personas, sino por las acciones de estas que victimizaban, aún más, a los afectados. Adicionalmente, es menester destacar, que una vez la Corte utiliza esta herramienta jurídica mantiene la competencia sobre el

cumplimiento de las órdenes emitidas hasta que se restablezca el goce real y efectivo de los derechos de los afectados.

De esta manera, en primer lugar, se busca con la presente, realizar una descripción del desarrollo del Estado de Cosas Inconstitucional, para en segundo lugar, realizar un análisis con el que se pretende dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿Cómo surgió? ¿Qué uso ha hecho la Corte del mismo? ¿Qué efectos tiene que se declare el Estado de Cosas Inconstitucional? ¿Cómo a partir de la sentencia T-025 de 2004 se le hace el seguimiento a las órdenes que se emiten en virtud del mismo?

Por último observar las posturas que sostiene la doctrina sobre ésta actuación de la Corte y si se afecta de alguna manera el cumplimiento de las órdenes emitida por la Corte dentro del Estado de Cosas Inconstitucional con el criterio constitucional de sostenibilidad fiscal.



## **1. Estado de Cosas Inconstitucional**

Actualmente, conflictos que anteriormente se resolvían en otras esferas han pasado a ser solventados, con un enfoque de derechos, en el campo judicial. Esta situación ha conllevado a que las Cortes hayan adquirido una importancia creciente. En este ámbito, la Corte Constitucional Colombiana, ocupa un lugar preponderante a nivel Latinoamericano, debido a que ha jugado un papel importante en la esfera regional.

En Colombia el surgimiento de esta figura jurisprudencial en la Corte Constitucional Colombiana, en 1997, evidencia la contradicción que existe entre lo que consagra la Constitución Colombiana y la realidad que viven millones de ciudadanos colombianos. La Constitución establece un Estado Social de Derecho y las ramas del poder público deben velar por propender su cumplimiento basando todas sus actuaciones en la democracia y en la búsqueda de la dignidad del ser humano.

En el Estado de Cosas Inconstitucional el juez confiere significado a valores constitucionales ante el enfrentamiento con la burocracia estatal asumiendo un rol de restaurador de las actuaciones u omisiones de las instituciones con el fin de suprimir la amenaza que acecha de violación de valores. Para lograr ese fin, el juez se vale de las órdenes judiciales como instrumento adecuado para transmitir las directivas, adaptando las normas procedimentales tradicionales a la realidad social (Fiss, 2007, págs. 22-30)

### **1.1 Contexto de la Corte Constitucional Colombiana**

En el año 1991 se promulgó, en el país, una nueva Constitución con espíritu progresista e innovador. Esta es considerada como un punto de inflexión en Latinoamérica,

debido a que, después del cambio constitucional colombiano, otros países como Ecuador, Bolivia y Venezuela, también introdujeron procesos constituyentes, con procesos propios, encaminados a recuperar la soberanía popular y a propender por los derechos de los ciudadanos. A este proceso se le ha llamado Nuevo Constitucionalismo en América Latina. (Noguera Fernandez & Criado de Diego, 2011).

La nueva Constitución, estableció el Estado Social de Derecho y se inspiró en la dignidad humana, la participación y la igualdad ciudadana para ampliar el catálogo de derechos que ofrecía la Constitución de 1986. Si bien, no todos los derechos que introdujo fueron novedosos, sí dotó de mayor contenido a los existentes y reconoció los derechos colectivos y sociales.

Otro de los cambios que es importante destacar, es la innovación en la forma de organización judicial del país. Mediante los artículos 239 a 245, se creó la jurisdicción constitucional, dotándola de un Tribunal autónomo y especializado, gracias a la inclusión de estos, la Corte Constitucional Colombiana, resolvería los conflictos en la materia<sup>1</sup>. Es importante hacer referencia al artículo 241 de la Constitución, en cuanto otorga a la mencionada Corte “la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”, estipulando las funciones que debe llevar a cabo para hacer cumplir a cabalidad el texto constitucional, tales como: adoptar decisiones que lleven a lograr el alcance de la Constitución por medio del desarrollo de su contenido, así como, orientar la interpretación de los jueces inferiores sobre disposiciones atinentes a derechos fundamentales (Cepeda Espinosa, 2008).

---

<sup>1</sup> Si se quiere ampliar el conocimiento sobre las funciones de la Corte se puede consultar la Ley 270 de 1996, (Ley Estatutaria de la Administración de Justicia) en sus artículos 43 a 49, el Decreto 2591 de 1991, el Acuerdo 5 de 1992 o la página web de la Corte < [www.constitucional.gov.co](http://www.constitucional.gov.co) >.

De igual manera, es menester destacar, la implementación de un control constitucional abierto y de fácil acceso, tanto de oficio como por acción pública de inconstitucionalidad y, la creación de la acción de tutela, como mecanismo constitucional directo y expedito para la protección y cumplimiento de los derechos fundamentales.

Este último mecanismo ha propiciado una relación estrecha entre la justicia y el ciudadano. En un país con problemas sociales complejos, como lo es Colombia, la Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse respecto a casi la totalidad de las aristas de la coyuntura del país, debido a que se ha realizado un empoderamiento, tanto individual como colectivo, de dicha acción (Cepeda Espinosa, 2008).

Años después de emitida la Constitución, las fuerzas políticas que surgieron para la conformación de la Asamblea Constituyente se fueron debilitando, lo que conllevó a que algunas desaparecieran y otras quedaran sin poder ejercer un poder real. Lo anterior, aunado a la incapacidad política y administrativa ordinaria para resolver problemas urgentes y que en algunas ocasiones las políticas de gobierno no concuerdan con el Estado Social de Derecho, ha conllevado al uso, en múltiples oportunidades, de la acción de tutela para lograr el cumplimiento de la Carta Magna.

Es así, que la Corte cumpliendo su deber de revisión de fallos de tutela ha podido definir el concepto, alcance, objeto, y procedencia de la misma. Además, ha tenido la oportunidad de, cómo se dijo anteriormente, pronunciarse sobre distintos temas en el país, los cuales, además, casi siempre son sensibles y difíciles y, esta situación ha derivado en que sus fallos han logrado repercusiones sociales y políticas profundas, que han avivado la opinión pública con opiniones favorables y desfavorables. Los ciudadanos la aprecian como una Corte cercana que percibe sus necesidades y al contrario, muchos grupos empresariales

y hasta el gobierno mismo, han tildado su jurisprudencia de populista, intentando hasta limitar sus funciones (Cepeda Espinosa, 2008, págs. 238-250).

Por todos estos acontecimientos, no es extraño que hoy en el país la expresión “judicialización de la política colombiana” sea familiar a cualquier ciudadano. Esta expresión se define como “el hecho de que ciertos asuntos que tradicionalmente habían sido decididos por medios políticos, y que se consideraba que eran propios de la política democrática, empiezan a ser crecientemente decididos por jueces, o al menos son fuertemente condicionados por decisiones judiciales” (Uprimny Yepes, 2007).

El Tribunal Constitucional Colombiano, ha dictado fallos sobre distintos aspectos de la realidad del país, y nombrarlos sobrepasa la intención de la tesis, no obstante, nombrar algunos campos sobresalientes es importante para el desarrollo del texto posterior, advirtiendo que ellos no son suficientes para demostrar el impacto de las decisiones de la Corte en la vida de los ciudadanos colombianos.

La lucha contra la corrupción y la transformación de las prácticas políticas; el control judicial de la excepcionalidad jurídica y política; la protección de la autonomía personal y de minorías étnicas y culturales; las políticas a favor de poblaciones estigmatizadas, entre ellos los presos y los desplazados forzados internos; la política económica y la protección de los derechos sociales, económicos y culturales, (haciendo uso de la doctrina de la conexidad que protege un derecho social en virtud de la desprotección de este afecta un derecho fundamental de aplicación inmediata), entre otros (Uprimny Yepes, 2008).

## **1.2 Legitimidad del Estado de Cosas Inconstitucional**

El Estado de Cosas Inconstitucional, figura jurisprudencial de la Corte Constitucional, como se detallará más adelante, se constituyó desde 1997 con la sentencia SU-559/97. La Corte Constitucional establece que se contraría lo establecido en la Constitución Política de 1991 cuando se presente una sucesión de hechos, acciones u omisiones por parte de los poderes públicos, se están vulnerando de manera repetida y constante los derechos, de un número relevante de personas. Esas deficiencias estructurales en la atención de las personas afectadas requieren para su solución que las instituciones estatales actúen en conjunto a partir de unas bases sólidas que les permitan desempeñarse acercando la realidad social a la normatividad jurídica.

Las decisiones que toma la Corte una vez declarado un Estado de Cosas Inconstitucional se irradian a todas las personas afectadas, hayan acudido o no a la jurisdicción. Así mismo, esas órdenes se encontrarán sujetas a un seguimiento continuo y detallado de la Corte.

Para establecer un Estado de Cosas Inconstitucional y emitir órdenes sujetas a seguimiento, la Corte, se apoya en el principio de colaboración armónica entre los poderes, establecido en el artículo 113 de la Constitución, y no reemplazando a los mismos, en aras de garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales y de las obligaciones mínimas provenientes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las personas víctimas de este flagelo.

A pesar de que la Corte mediante el artículo 113 ha sustentado su legitimidad para emitir órdenes se ha cuestionado que se encuentre “colaborando”, dado que, al referir mandatos específicos con plazos perentorios de cumplimiento, que de incumplirse se

acarrearán sanciones, lo que está haciendo es una “intervención radical en el ejercicio de las funciones de otras entidades” (Botero Angulo, 2014).

A este tema ya se anticipaba Cepeda Espinosa, desde el año 1991, al asegurar que el intérprete de la Constitución, debido a la estructura que la caracteriza de contener un catálogo de derechos que envuelven conceptos indeterminados, no se iba a encontrar con una orden clara que aplicar sino “ante la necesidad de crearla”, ya que, partiendo del contenido de los derechos y de su fuerza normativa y jurídica el juez gozaba de un poder discrecional que “inevitablemente habrá a moverse en el terreno de lo político sin que esto implique exceder su competencia”, siempre y cuando sus decisiones se basen en derecho y en el cumplimiento de la Carta Magna.

En este orden ideas, a medida que la Constitución cobre vigencia, las normas comenzarán a responder a nuevas circunstancias que respondan a la realidad y el contexto social y surgirá la necesidad de una visión distinta de lo que significa interpretar la Constitución, entonces, se va a reconocer “la inevitable función creativa del juez que justifique su poder en nuestra democracia”, porque son los casos concretos los que van a dotar de contenido a las libertades, garantías y derechos consagrados en la Constitución formándose una relación fluida y dúctil entre el derecho y la realidad (Cepeda Espinosa, 1991)..

En la misma línea, Henao Pérez (2013), defiende que el juez constitucional ha respetado la colaboración armónica, sin extralimitarse, cuando sus actuaciones han incidido en las políticas públicas. Sostiene que las acciones de la Corte siempre han estado fundamentadas en aspectos jurídicos y fácticos, aunque ellas hayan incidido negativamente en grupos específicos.

Esa misma posición mantiene Reales, quien apoya la gestión de la Corte y además reconoce el esfuerzo de la misma al mantener su posición de juez protector de derechos, a pesar de las tensiones que han surgido sobre el significado del principio de colaboración en medio de una crisis humanitaria, en la cual el rol de ellos ha sido determinante, al emitir órdenes con un objetivo claro:

“Corregir prácticas institucionales que violan derechos en casos concretos. La corrección de dichas prácticas tiene un impacto que trasciende del caso concreto y puede implicar la modificación de procesos internos. En este contexto, la intervención del juez de tutela a través de una decisión que ordena la protección de los derechos se convierte en un instrumento que modifica la política pública adoptada por el ejecutivo. Sin embargo, la intervención no invade la jurisdicción del gobierno, pero activa la aplicación del principio de colaboración armónica de los diferentes poderes” (Reales, 2009).

De igual forma, Bustamante (2011) manifiesta que en el país existe un balance entre los tres poderes públicos, sin embargo, la colaboración entre ellos se ha redefinido para responder a las nuevas exigencias sociales, culturas y políticas del siglo XXI. Además, sostiene, que en vez de ser una extralimitación de su poder es una autolimitación porque la Corte misma reconoce la competencia del Gobierno y lo conmina a dar una solución.

López-Murcia y Landau (2009) consideran igualmente que la figura jurisprudencial es consistente, tanto con la visión progresista de la Corte de hacer real la Carta de 1991, como con la concepción de “cooperación armoniosa” entre las distintas ramas del poder que tiene la Corte que consiste en la flexibilidad de la teoría ante el cumplimiento de los valores constitucionales.

A nivel internacional la actuación de la Corte también se encuentra avalada al considerarse que la actuación de la Corte se ajusta a Derecho y a sus funciones debido a

que logran el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución a la población vulnerable y/o minoritaria (Oberarzbacher Dávila, 2011).

Es de anotar, que al respecto Bazán (2009) comparte también la actuación de la corte al afirmar que es una “labor de profundización constitucional” que parte de un dinamismo prudente generando jurisprudencia sustentable que no se puede calificar de temeraria, dado que no atenta contra el equilibrio del Estado, sino que, por el contrario, coadyuva a la realización de derechos conectados con la dignidad humana.

Aunque ha sido criticado que el rol del juez se extralimita al ordenar remedios que son “sobre-abarcadores y que no necesariamente se ajustan a proteger los intereses de los demandantes”, la causa que se ha atribuido a lo anterior es que muchas veces es complicado establecer una relación clara entre el derecho conculcado y el remedio adecuado y es una de las razones por las que el diseño y ejecución debe ir acompañado de la participación de la sociedad civil, de peritos, expertos, asesores, etc. (Basch, 2010, págs. 8-10).

Otra parte de la doctrina, considera que es una posición inaceptable en la que el juez “no se limita a la decisión de conflictos jurídicos y se aventura a crear políticas sociales, afectando en consecuencia a mucha más gente e intereses que si se limitara a la resolución de disputas acotadas” (Holland, 1991, pág. 1).

Así mismo, afirma Plazas Vega que la Corte al institucionalizar una figura que no establece la Constitución, el Estado de Cosas Inconstitucional, en el cual los motivos de su declaratoria y los alcances de la misma es la que disponga la institución, ha generado, y seguirá generando, consecuencias desde la hacienda pública, el derecho a la igualdad, y la credibilidad de la institución, así como lesionando la separación de poderes. El autor considera que la Corte:



“suele impartir órdenes de tipo financiero, administrativo, político, social y de toda clase a las más variadas oficinas del Estado y señalar plazos para su cumplimiento. Todo ello al amparo de un discurso conforme al cual el juez del presente no solo es juez, sino que, además, y mucho más que eso, cuando sea necesario, al decir de la Corte o de sus magistrados o exmagistrados, es un verdadero estadista...En casos como el de los desplazados, la sentencia que declaró el estado de cosas inconstitucional ha tenido que complementarse con más de 100 autos de cumplimiento, con lo cual bien puede aludirse, en la práctica, a una sentencia que se ha adicionado por años y parece no terminar. El sustento de esos autos es bien curioso: el juez de tutela conserva la competencia hasta cuando se cumpla su sentencia. En el caso en mención, nos estamos aproximando a una década. Con un interrogante que todos nos hacemos: ¿Cómo opera aquí el desacato por incumplimiento del supuesto “fallo de tutela”? ¿A quién se dirige?...Hay total incertidumbre sobre las condiciones que han de conducir al levantamiento de la medida y, por tanto, sobre la vigencia en el tiempo de las extraordinarias atribuciones que asume la Corte en estos casos por disposición de ella misma. Lo cual contrasta con los precisos límites que prevé nuestra Constitución para las atribuciones del Presidente de la República durante los estados de excepción” (Plazas Vega, 2012)

De la misma forma, lo expresa Charry Urueña al afirmar que el juez constitucional también debe respetar el principio de legalidad y no extralimitar sus funciones, aunque, sus propósitos sean buenos:

“Con la figura jurisprudencial de declaratoria de estado de cosas inconstitucional, no solo se han extendido los efectos particulares de la acción de tutela, en contra de las normas, sino que se han extralimitado funciones y contrariando la pretendida colaboración armónica entre las ramas del poder, la Corte Constitucional se ha inmiscuido en el ámbito del legislador y de la administración pública...Se incurre en contradicciones cuando se sostiene el principio de inmediatez, la improcedencia de la acción de tutela por no haber sido ejercida dentro de un término razonable, en relación con el estado de cosas inconstitucional, que protege los derechos de quienes no lo han solicitado, a pesar del tiempo transcurrido...La Corte se ha transformado en un actor político, que con el pretexto de garantizar las disposiciones constitucionales rebasa sus límites. Ya veremos qué dicen

sus defensores cuando esas mismas interpretaciones beneficien otros sectores o tengan otras finalidades políticas.” (Charry Urueña, 2012).

Otra parte de la doctrina, aunque, desde la perspectiva de la separación de poderes no la justifica sí la encuentra una figura razonable desde la óptica de la Escuela del *public choice*:

“Desde una perspectiva de separación de los poderes públicos y de eficiencia en el gasto estatal el ECI no puede justificarse. No tiene base constitucional y apropia dineros escasos sin un ejercicio de priorización. Sin embargo, desde la perspectiva de la Escuela del *public choice* (Escuela de Virginia) no deja de ser razonable. ....De acuerdo con esta, los intereses creados (básicamente de tipo económico) se apropian de los órganos sujetos a elección y los emplean para redistribuir recursos a su propio favor. Es por esto que grandes colectivos pueden ver violados sus derechos fundamentales por mucho tiempo sin que el Estado los auxilie eficazmente....Autoridades no elegidas (como la Corte Constitucional o el Banco Central) pueden, desde esta perspectiva, tomar decisiones a favor de grupos sin capacidad de *lobby* y servir de contrapeso a quienes tienen suficiente poder para hacerse oír en Congreso y Gobierno. No será democrático, pero puede ser justo” (Nuñez, 2012).

### **1.3 Sentencias declaratorias del Estado de Cosas Inconstitucional**

#### **1997- 2003**

El Estado de Cosas Inconstitucional surgió en el seno de la corte<sup>2</sup> como una extensión necesaria a la acción de tutela que abarca, no solo, la problemática individual de

---

<sup>2</sup> Los antecedentes del Estado de Cosas Inconstitucional pueden enmarcarse en la Corte Suprema de Justicia de Estados Unidos con el fallo “*Brown vs. Board of education*” con el cual esta Corte se encontró en la tesitura de penetrar a gran escala sistemas como el de la escuela pública, apartándose de su tradición e innovando procedimentalmente, dado que, se encargó a las autoridades locales ejecutar las políticas públicas necesarias para que se llevara a cabo la eliminación de la segregación racial. Los jueces locales, fueron los encargados por la Corte de supervisar que las reformas se realizaran. El mandato involucró a diversas autoridades del orden ejecutivo y legislativo que por muchos años han tenido que adecuar sus actuaciones y planes de ejecución a lo dictado por la Corte. Además del tema de educación, la Corte produjo fallos similares con temas como la reforma de las prisiones, las políticas de vivienda, instituciones de salud mental, etc.

los ciudadanos, sino que va más allá y regula la realidad social propendiendo por el goce efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Bustamante Peña, 2011)

Por medio de la SU-559/97 se declaró que la omisión de la afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio y del pago de beneficios de la seguridad social a los maestros públicos, de dos municipios del departamento de Bolívar, era contraria a la Constitución, dado que, las deducciones correspondientes a estos beneficios si se les realizaban a los salarios devengados por los profesores y la omisión era contraria a la dignidad de los docentes (Quintero Lyons, Navarro Monterroza, & Meza, 2011).

En este caso, el Estado de Cosas contrario a la Constitución, viene dado porque el Tribunal verificó que a nivel nacional el número de maestros afiliados era reducido, situación que advertía que la situación irregular no se circunscribía a los municipios de Zambrano y María la Baja, sino que delataba un estado de cosas con carácter general a lo cual ordenó que se corrigiese la situación en un término razonable (SU-559, 1997).

De esta forma, prescribe la Corte, en razón de sus funciones, que cuando verifique un estado que contraría el ordenamiento constitucional y provenga de la acción u omisión de autoridades públicas competentes, puede emitir una orden que tenga por objeto que en el menor tiempo posible se adopten las medidas conducentes a eliminar los factores que

---

(Basch, 2010, págs. 3-6). Si se quiere ampliar el conocimiento se puede consultar Barrero Berardinelli, J. A. (2012). La igualdad ante la ley en el caso *Brown v. Board of education* (1954). *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales*(30), 27-46 y Chayes, A. (1976). The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, 89(7), 1281, entre otros.

inciden a generar ese estado, sin embargo, no dejó explícito en su fallo por qué los maestros requerían un protección especial.

“Se pregunta la Corte si, desde ahora, de verificarse que el comportamiento omisivo indicado viola la Constitución Política, es posible que la Corporación, en razón de sus funciones, pueda emitir una orden a las autoridades públicas competentes, con el objeto de que a la mayor brevedad adopten las medidas conducentes a fin de eliminar los factores que inciden en generar un estado de cosas que resulta abiertamente inconstitucional. La Corte considera que debe responder de manera afirmativa este interrogante, por las siguientes razones:

(1) La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines (C.P. art., 113). Del mismo modo que debe comunicarse a la autoridad competente la noticia relativa a la comisión de un delito, no se ve por qué deba omitirse la notificación de que un determinado estado de cosas resulta violatorio de la Constitución Política.

(2) El deber de colaboración se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela. Los recursos con que cuenta la administración de justicia son escasos. Si instar al cumplimiento diligente de las obligaciones constitucionales que pesan sobre una determinada autoridad contribuye a reducir el número de causas constitucionales, que de otro modo inexorablemente se presentarían, dicha acción se erige también en medio legítimo a través del cual la Corte realiza su función de guardiana de la integridad de la Constitución y de la efectividad de sus mandatos.” (SU-559, 1997).

Las razones en las que se apoya la Corte para llegar a esta conclusión es que la colaboración armónica de poderes se convierte en un imperativo, si con un requerimiento específico o genérico por parte de la Corte a las autoridades correspondientes acerca del cumplimiento diligente de la obligación, se restablece el orden constitucional.

Al siguiente año, la Corte, declaró el Estado de Cosas Inconstitucional -ECI- en varias ocasiones; la primera, en la sentencia T-068/98, porque la Caja Nacional de Previsión había constituido una estructura y comportamiento habitual de mora en la

resolución de peticiones de reconocimiento y reliquidación de pensiones que presentaban las personas, lo que derivaba en que se vulneraba el derecho de petición y se interponían numerosas acciones de tutela por los mismos hechos fácticos y jurídicos contra esa entidad, que llevaba a que se congestionara el aparato judicial afectando el cumplimiento de las obligaciones del mismo.

Así, con la sentencia se ordenó que se creasen mecanismos administrativos que fueran eficientes en la protección real del derecho de la seguridad social de las personas afectadas, dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la sentencia y se le comunicó al Procurador General de la Nación con el objeto de que vigilara el cumplimiento de la misma mediante informes que las entidades con competencia en el tema le debían remitir.

A los pocos meses, con la T-153/98 la Corte volvió a hacer uso de esta técnica jurídica para ordenar que se diseñara, dentro de los tres meses posteriores al fallo, e implementará, en los siguientes cuatro años, un plan que protegiera los derechos fundamentales de los reclusos en las prisiones del país, reduciendo el hacinamiento y dignificando las condiciones de vida.

La situación vino dada porque la Corte pudo verificar que en el sistema carcelario del país reinaba el hacinamiento, la violencia, la extorsión y la corrupción; la deficiencia en los servicios asistenciales, y la falta de oportunidades de resocialización de las personas recluidas. Situación que conducía a una flagrante violación de múltiples derechos fundamentales de los internos, violando las leyes y la Constitución, razón que llevó a la Corte a emitir órdenes a distintos órganos del Poder Público, debido a que, el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario -INPEC- solo no podía corregir la situación de extrema

gravedad, porque es una situación estructural que exige “la acción mancomunada de distintas entidades”.

Al referirse a los reclusos de las cárceles colombianas, la Corte fue enfática en afirmar que ellos constituían una minoría olvidada, no solo por la sociedad sino por el Estado también, debido a que sus peticiones, quejas y reclamos eran inadvertidas de modo sistemático.

Ese mismo año, en otras dos sentencias la T-606/98 y la T-607/98, la Corte se volvió a referir al tema de los reclusos, confirmando la Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional, ordenando nuevas acciones, específicamente en materia de salud, asistencia médica y suministro de medicamentos, donde exigió la contratación de un sistema de salud subsidiado para los internos que se encuentre plenamente operativo en los seis meses posteriores a la decisión.

Más adelante, en el año 2000 con la sentencia T-847, la Corte emitió otra orden en este caso al establecer que se tenían que separar a los ciudadanos que se encontraban bajo la figura de detención preventiva, en las estaciones de policía, de los criminales convictos y de los enjuiciados y esa acción no podía tardar más de diez días. Cabe anotar que actualmente, este Estado de Cosas Inconstitucional aún persiste, así lo afirmó la Corte en la sentencia T-815/13:

“...esta Corporación declaró con acierto el notorio estado de cosas inconstitucionales del sistema penitenciario y carcelario colombiano el cual, a la fecha, se mantiene plenamente vigente debido a que persisten los problemas estructurales objeto de declaración en el año de 1998...”

Continuando en el año 1998, con la SU-250 de 1998, se proclamó otro Estado de Cosas Inconstitucional, debido al incumplimiento del artículo 131 de la Constitución, dado que él mismo prescribe en el numeral 9 que los notarios en propiedad en el país se deben escoger por concurso público y hasta ese momento -7 años después de proclamada la Carta Magna- no se había hecho. Basándose en las características del ECI, la Corte emitió la orden de proceder a convocar concurso público de notarios, dentro de los 6 meses siguientes, al Superintendente de Notariado y Registro y al Consejo Superior de la Administración.

El concurso se realizó, sin embargo, dos años después, la Corte volvió a referirse al tema, dado que, mediante acción de tutela se cuestionaba la eficacia de la orden que emitió en este caso (Vargas Hernández, 2003). Los demandantes aseguraban que la decisión del Consejo Superior de la Administración, de no convocar a concurso a todas las notarías del país, a pesar de que algunas, tenían como titulares a notarios en propiedad que no se habían escogido por concurso, vulneraba el derecho de igualdad y propendía a la continuación de un Estado de Cosas abiertamente Inconstitucional. Al constatar los hechos, la Corte se refirió a la continuación del Estado de Cosas Inconstitucional, debido a que, no existía en su totalidad la carrera notarial por concurso.

“Reconocida la continuidad del estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional, al no poner en funcionamiento la carrera notarial, que si bien se trató de subsanar por el órgano competente al convocar el concurso de méritos de que trata esta providencia, el mismo no se hizo conforme a la Constitución, pues debía haber incluido todas las plazas de notario existentes en el país y garantizar no sólo las mismas oportunidades para todos los participantes, sino aplicación plena de los preceptos constitucionales”.

Con el fin de subsanar la situación, la Corte ordenó:

“Al Ministro de Justicia y del Derecho, como presidente del Consejo Superior de la Carrera Notarial, para que a más tardar en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de este fallo, se proceda, de conformidad con la nueva regulación, a modificar y rehacer las bases del concurso convocado por el Consejo Superior mediante el Acuerdo 1 de 1998, para la provisión del cargo de notario público en propiedad en todo el territorio nacional, que permita poner fin de una vez por todas al estado de cosas inconstitucional que desde 1991, se viene presentando en el desempeño de la función notarial y declarado en la sentencia SU-250 de 1998.”

Luego, en el mes de octubre, la Corte en sentencia T-590/98, nuevamente declaró un Estado de Cosas Inconstitucional al verificar que por parte del Estado existía una omisión reiterada en cuanto a la adopción de medidas que procuraran y garantizaran los derechos de los defensores de los Derechos Humanos, incumpliendo Tratados Internacionales, la Constitución y las leyes.

La Corte estableció que el Estado no estaba cumpliendo la función de prevenir, investigar y castigar las violaciones de Derechos Humanos, razón por la cual, surgía en el país la necesidad de que los particulares se convirtieran en defensores de Derechos Humanos, amparados en el preámbulo y en el artículo 95 de la Constitución de 1991. Estas personas, aunque a nivel Internacional gozan de un respeto extendido, a nivel nacional han pagado un costo alto, convirtiéndose en población vulnerable al encontrarse expuestos a atentados contra su integridad y su vida.

Debido a esta situación, el Tribunal comprobó que aunque existían diversas Circulares Presidenciales (9432/94; 007/97 y 011/97) que establecían la voluntad política del Gobierno por cambiar la situación, la realidad era que persistían los ataques a los defensores de Derechos Humanos y continuaban las omisiones del Estado en cuanto a la protección, a pesar de las amenazas latentes.



Así, la Corte consideró que la situación se tornaba “abiertamente inconstitucional” y citando la sentencia SU-559/97 -que estableció por primera vez el Estado de Cosas Inconstitucional- hace referencia a la obligación de resultado que tiene el Estado en la protección de los defensores de los Derechos Humanos y el Estado de Cosas Inconstitucional que ha generado no cumplirla, protegiendo el derecho a la vida del accionante pero, extendiendo el fallo de tutela a proteger a todos los defensores de Derechos Humanos del país, ya que, ordenó que las autoridades tenían que detener todas las actividades que ponían en peligro la vida de activistas de Derechos Humanos y protegerlos.

La última sentencia del año 1998 a la que se va hacer referencia es la T-289, que protege el derecho al trabajo en condiciones dignas y justas de los empleados del municipio de Ciénaga (Magdalena).

En esta ocasión, se instauró una acción de tutela contra el alcalde del Municipio de Ciénaga solicitando la protección del derecho a la vida de una docente a la que se le adeudaban salarios, los cuales constituían su única fuente de ingresos. Sin embargo, el juez que conoció el caso negó el amparo a pesar de encontrar probados los hechos fácticos aduciendo que existía otro mecanismo jurídico distinto a la acción de tutela para reclamar sus derechos.

La Corte al estudiar el caso, advirtió que era la tercera vez que conocía un proceso contra dicho Municipio por negligencia de los funcionarios activos. Adicionalmente y no menos importante, encontró que el juez de conocimiento en el desarrollo de su sentencia afirmó haber tramitado “más de 200 procesos ejecutivos en contra del Municipio de Ciénaga” por la falta de pago de salarios y prestaciones a sus funcionarios.

Por último, la Corte en virtud del gran número de casos de revisión de tutela que habían llegado a la Corporación por la reiterada omisión de las autoridades sobre la apropiación oportuna del dinero destinado al pago de obligaciones salariales de funcionarios públicos, procede a conceder el amparo constitucional solicitado y a prevenir a las autoridades de Ciénaga para que pongan fin al Estado de Cosas Inconstitucional que se presenta, tomando como base legal el artículo 2 y 113 de la Constitución Política y la sentencia SU-559/97.

Ya en el año 1999, después de declarar en cinco ocasiones el ECI, volvió a hacerlo respecto a la mora habitual que existía en el pago de las mesadas pensionales a los jubilados. La sentencia T-525 de ese año, constató que desde julio de 1998 se le dejó de pagar a los jubilados del departamento de Bolívar su mesada porque –según el Alcalde- se habían pignorado las rentas de la Entidad Territorial debido a deudas contraídas en Administraciones pasadas (Vargas Hernández, 2003).

La Corte apelando a la defensa de los Derechos fundamentales de los jubilados y al Estado Social de Derecho que consagra la Constitución de 1991, considera que nuevamente se producen los hechos para que exista un “Estado de cosas violatorio de la Constitución” y que a pesar de que la función de la Corte, según el principio de separación de poderes, no es instar al cumplimiento de deberes de las demás instituciones, sí lo debe hacer, en razón de que, las omisiones de funciones elementales de otras instituciones ha acarreado violaciones de derechos fundamentales a múltiples personas y, congestión de despachos judiciales por “la cascada de acciones de tutela” que ha conllevado el asunto en cuestión. Hecha la declaración, procede a prevenir a las autoridades de ese Departamento a tomar las medidas pertinentes.

Es menester anotar que la sentencia, SU-090/00 se refiere al Estado de Cosas Inconstitucional por una situación similar, pero en el departamento de Chocó. Al hacer alusión al tema establece dos condiciones para que proceda el Estado de Cosas Inconstitucional:

“El estado de cosas inconstitucional se predica de aquellas situaciones en las que (1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas - que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales - y (2) cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.”

Recapitulando sobre las declaraciones del ECI hechas hasta el año 2000, se puede precisar que en cuatro años (1997-2000) la Corte hizo varias declaraciones de la figura jurisprudencial en aras de la protección de los derechos de los ciudadanos, fundamentalmente en casi todos los casos mencionados se protege el derecho a la vida. Como se afirmó al comienzo de este capítulo la Corte Constitucional Colombiana se ha destacado por su activismo en torno a la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos Colombianos.

La Corte, como se observa en los casos planteados, declara un Estado de Cosas Inconstitucional cuando se presenta una violación masiva de derechos que califica como estructural debido a que no se puede resolver por la actuación de una sola entidad del Estado, como en el caso del hacinamiento en las cárceles, o porque su presentación repetida deriva en una cascada de tutelas sobre el mismo tema lo que va a saturar al sistema judicial, como el caso del pago de salarios y prestaciones a docentes públicos.

Al respecto, Rodríguez Garavito (2010), afirma en este período de tiempo se ha usado en ocho oportunidades y respecto de cuatro situaciones: la omisión de afiliación de docentes públicos al fondo nacional de prestaciones sociales del Magisterio; la falta de garantías de las condiciones mínimas de vida digna de los centros penitenciarios; la desprotección de los defensores de los Derechos Humanos y la demora e ineficiencia en la liquidación y pago de las pensiones de jubilación.

De la jurisprudencia que se analizó se puede extraer tres características esenciales de las situaciones que ameritan declarar un Estado violatorio de la Constitución:

- Que se vulneren múltiples derechos fundamentales.
- Que esa violación de derechos provenga de una situación de carácter general: que afecte a multitud de personas.
- Que las causas sean de naturaleza estructural: que no se originen por acción u omisión de una sola autoridad competente y su resolución exija la acción mancomunada de diversas instituciones públicas.

Sobre las características, afirma Rodríguez Garavito, que la Corte en esta primera etapa define elementos de diagnóstico y tratamiento constitucional de las violaciones masivas y estructurales y, basándose en indicadores de proceso, que vienen dados por fallas estructurales en las políticas públicas, en resultados insatisfactorios de procesos administrativos. La falla en las políticas viene dada en casos como la omisión de afiliación de los maestros y el reconocimiento de pensiones y, la de los procesos administrativos en casos como los de los reclusos (Rodríguez Garavito, 2010).

En las declaraciones del Estado de Cosas Inconstitucional se precisa que en cada una de ellas la Corte tiene un objetivo que es común a todos los casos en los que se

presentan las características que se mencionaron: emitir remedios jurídicos mediante órdenes judiciales que deriven en cambios positivos sobre situaciones estructurales que se han presentado como violatorias a derechos consagrados en la Constitución de 1991.

Así, la Corte, siguiendo su jurisprudencia, busca transformar la violación de un valor constitucional emitiendo órdenes generales o específicas que se erigen como directivas, en pro de la colaboración armónica de poderes, con el fin de restablecer el orden constitucional quebrantado.

En esta primera etapa, se puede establecer que la mayoría de órdenes que se impartieron fueron abiertas, dado que, se conminó a las instituciones encargadas a realizar esencialmente sus deberes. Por ejemplo, la Corte ordenó a las autoridades el pago de beneficios de seguridad social de maestros públicos, ordenó detener las practicas que ponían en peligro la vida de los defensores de derechos humanos, en síntesis, ordenó cumplir la Constitución y realizar acciones justas, claras y previamente establecidas en la ley.

Sin embargo, a medida que fue emitiendo las órdenes fue precisando su alcance y precisión, como cuando en principio ordenó a las autoridades nacionales diseñar e implementar un plan en las prisiones para reducir el hacinamiento (orden abierta) y luego ordenó la protección del derecho a la salud de los reclusos exigiendo una adecuación mayor de presupuesto e instruyendo a las autoridades competentes para que se comprometieran con los proveedores de salud pública en un plazo de seis meses, emitiendo una orden precisa y estableciendo un período de cumplimiento determinado.

El uso de esta figura jurisprudencial ha generado críticas desde diversos sectores economicos y políticos que aducen una judicialización en la formulación de políticas

públicas, no obstante, aunque Colombia es un país de tradición legal es menester afirmar que las políticas públicas se caracterizan por ser improvisadas, razón por la cual muchas veces no responden a necesidades reales de los ciudadanos o a pesar de responder a sus necesidades fracasan en su etapa de implementación. (Cepeda Espinosa, Polémicas Constitucionales, 2008, pág. 243)

El fracaso puede venir dado por razones técnicas o causas políticas y ello lleva a que generalmente mediante una acción de tutela los ciudadanos recurran a la Corte en búsqueda de protección a los derechos constitucionales generando que la Corte deba adoptar respuestas sobre el asunto que en determinados temas han sido específicas a las circunstancias de los afectados pero en otros, como los casos que se describieron han dispuesto realizar planes o programas generales que llevan más allá de las partes los efectos de sus decisiones.

Con el Estado de Cosas Inconstitucional la Corte ha logrado construir una doctrina cercana a la gente que si bien interfiere en políticas públicas va encaminada a lograr la efectividad de los derechos fundamentales ya no solo a nivel individual sino también de forma masiva a los afectados o incluso a la sociedad. La intervención de la Corte se ha enmarcado, tal como lo demostró en las sentencias mencionadas en este capítulo, va de la mano de la colaboración armónica de los poderes, dado que, la Corte proporciona instrumentos jurídicos y presiona para que las autoridades con competencia en el tema tutelado actúen de acuerdo a la ley y la Constitución.

La Corte como se mencionó tiene por objeto remover una práctica inconstitucional del ordenamiento jurídico, eliminando o modificando las condiciones que ocasionaron esa

realidad social. Esa práctica inconstitucional, vale la pena recordar, es producto de acciones u omisiones de diversos agentes estatales y viola múltiples derechos de forma continua.

## **2. Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T-025 de 2004**

Comenzando el año 2004, a finales del mes de enero, la Corte Constitucional después de cuatro años, mediante la sentencia T-025 volvió a declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, esta vez, los hechos que lo generaron se refieren a la situación de desplazamiento forzado interno por la violencia en el país.

El tema, que ya había sido tratado en múltiples sentencias de tutela, no constituía un hecho aislado en el país porque siempre había sido una consecuencia directa del conflicto armado. No obstante, en los últimos años las cifras de casos se mostraban alarmantes y sumergían al país en una crisis humanitaria, que a pesar del remedio constitucional que impuso la Corte, actualmente persiste y, afecta a alrededor de cinco millones y medio de personas, quienes puede decirse que representan el doce por ciento de los ciudadanos del país (Internal Displacement Monitoring center, 2015, pág. 41).

La Corte, en sede de revisión de acciones de tutela, ya había otorgado protección a los desplazados exigiendo a las instituciones con competencia sobre el tema que protegieran los derechos de esta población y cumplieran el avanzado marco legal para la asistencia que se proclamó desde el año 1997 con la Ley 387.

### **2.1. Pronunciamientos previos sobre Desplazamiento Forzado Interno.**

En 1997, año en que la Corte emitió el primer pronunciamiento por vía de tutela sobre el tema de desplazamiento forzado, con la sentencia T-227 indicó el Tribunal, los dos



elementos necesarios para que se constituya el hecho del desplazamiento, la coacción y el traslado dentro de las fronteras de la nación. Advirtió además la Corte, que el desplazamiento es una situación de hecho y una víctima no necesita una declaración formal de una entidad para serlo, aunque, las entidades con competencia para otorgar los beneficios a los desplazados sí lo exigían como un prerequisite indispensable.

El Tribunal, en esta misma línea de interpretación de la noción de desplazado, de forma amplia y favorable a las víctimas, en el año 2000 con la sentencia SU-1150/2000 demuestra que la situación cada día se agrava más en el país y afecta a mayor número de colombianos y, por ello, requiere la solidaridad de la sociedad con las víctimas de este flagelo, que a partir de esta sentencia, empiezan a ser tratados como sujetos jurídicos especiales, dada la vulnerabilidad a la que están sometidos.

Luego, apela a la protección que el Estado le debe a su población y expresa que el Estado tiene la obligación de procurar el bienestar de los asociados y evitar que se presenten tales situaciones y si no cumple su obligación debe brindar el apoyo necesario para que surjan condiciones necesarias de reasentamiento y/o retorno:

“No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar...y al Estado colombiano le corresponde velar por la suerte de las personas desplazadas. Las normas constitucionales ponen a la persona como el centro de la actividad del Estado y ello entraña la obligación del Estado de procurar el bienestar de los asociados. Esto significa que, en primer lugar, debería evitar que se presentaran las situaciones que generan el desplazamiento forzado de colombianos, el cual, como ya se vio, comporta la vulneración de múltiples derechos de los asociados. Sin embargo, por diversas razones, cuyo análisis desborda el marco de esta sentencia, el Estado no ha cumplido con esta obligación. En vista de esta omisión y de las deplorables condiciones de vida que afrontan las personas desplazadas por efectos de la violencia, el Estado debe procurar brindarles las condiciones

necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una nueva vida en otros lugares...” (SU-1150/2000).

Luego de mencionar la obligación, la Corte manifestó que esta se encuentra en cabeza del poder ejecutivo y dada la magnitud de la crisis que se está viviendo debe ser asumida directamente por “el Presidente de la República, quien simboliza la unidad nacional y está obligado a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos”, con el fin de superar la crisis humanitaria. Sin embargo, se dejó establecido que la Corte en cumplimiento de sus funciones y de la colaboración armónica de poderes debía establecer lineamientos imperativos que rigieran la atención a los desplazados para garantizar el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

“... A la Rama Ejecutiva del Poder Público le corresponde determinar los mecanismos prácticos mediante los cuales debe adelantarse la atención a los colombianos desplazados por la violencia. Para ello debe sujetarse a lo prescrito por la Rama Legislativa a través de la ley 387 de 1997. Mal podría esta Corporación arrogarse la facultad de establecer *a priori* cómo debe operar en la práctica diaria esa atención. Sin embargo, sí es labor de esta Corte fijar algunos lineamientos y criterios que deben regir la atención a la población desplazada para garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales, tal como se hace a continuación. Estos lineamientos constituyen imperativos de orden constitucional, de manera que su incumplimiento puede ser demandado ante los jueces constitucionales...” (SU-1150/2000).

Así las cosas, la Corte deja sentada una afirmación que no es baladí, dado que, instaura la postura sobre la cual los afectados pueden acudir a la acción de tutela si ven conculcados sus derechos basándose en el incumplimiento, de las autoridades, de los lineamientos y criterios dictados por la Corte en atención al desplazamiento forzado interno (González Jácome, 2002).

Dicho esto, la Corte aprovecha la oportunidad para dejar claro que la política de atención a los desplazados se encuentra estancada y que en ella reina la desorganización y descoordinación. Por lo tanto, solicita a la Defensoría del Pueblo, que proceda a controlar el funcionamiento del sistema de atención y que asuma la tarea de difundir los instrumentos jurídicos existentes para desarrollarla.

Por último, hace referencia a los Principios Rectores del desplazamiento forzado interno, incorporándolos a la Constitución Nacional. Estos, a pesar de que en sí no constituyen una fuente vinculante en el derecho internacional sí recopilan normas del Derecho Internacional de los Refugiados, de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

Para introducir los Principios en el sistema Colombiano la Corte usó la figura del bloque de constitucionalidad, mecanismo de origen francés que introdujo la Corte a nuestra jurisdicción también de manera jurisprudencial. Esta figura ha sido base de importantes decisiones del ordenamiento jurídico del país, principalmente en la rama del derecho penal. La noción de bloque ha logrado armonizar, aunque no ha sido un proceso pacífico, el artículo 4 de la Constitución con el 93.1, es decir, el concepto de Constitución como norma de normas con la prevalencia de los tratados de Derechos Humanos en el orden interno (Uprimny Yepes, 2005, págs. 7-9)

La Corte considera que el bloque lo integran las normas y principios que, aunque, formalmente no se encuentran en la Constitución, han sido integradas a ella por vías y mandatos de la misma, y que estos constituyen principios y reglas de valor constitucional que se erigen como parámetros de control de constitucionalidad de las leyes.

Respecto a los Principios Rectores, la Corte estableció que hacían parte del bloque los principios que reiteraban normas que ya se encontraban en el ordenamiento, debido a que hacían parte del cuerpo de Tratados de Derechos Humanos y de Derecho Internacional Humanitario previamente aprobados; los que no hacían parte de ellos, expresó la Corte, servirían de parámetros interpretativos de las normas sobre desplazamiento forzado interno. Dos años después, abandonó la distinción y los incorporó completamente como “parte del cuerpo normativo supranacional” (T-098, 2002).

De esta manera, la Corte iba ahondando el camino para dejar sentada, por medio de vía judicial, la obligación que los funcionarios competentes debían cumplir en la prevención, asistencia y atención de desplazados, basándose en los principios constitucionales y los rectores del desplazamiento forzado para desarrollar el tema de exigibilidad de los derechos de los desplazados (Vidal López, 2007).

En esta sentencia la Corte sin haber dictado un Estado de Cosas Inconstitucional sentó el precedente para hacerlo, porque dejó claro que cumplía con las características del mismo, que como se dijo anteriormente es: la violación masiva de derechos a distintas personas por hechos de naturaleza estructural. A ello se refería así:

“...luego de observar el carácter urgente que posee la atención a los colombianos expulsados de sus hogares por causa de la violencia y las dificultades que para este fin plantean la ausencia de coordinación entre las entidades encargadas de asistirlos y las omisiones mencionadas en relación con la aplicación de las normas dictadas para ese propósito.”

El resultado, luego de la sentencia, fue que el Gobierno emitió un Decreto y además se sacó un nuevo documento CONPES. El Decreto fue el 2569 de 2000, relativo a la

reglamentación de la ley 387 de 1997 que consagraba distintas medidas, tanto legislativas como políticas, y el documento CONPES 3115 de 2001 giró en torno a un plan de acción para distribución del presupuesto y ejecución de políticas públicas atinentes al tema.

También se expide en el año 2000, la sentencia T-1635, la cual reitera lo que había dicho la Corte hasta el momento sobre el tema, enfatizando en la obligación de protección de las garantías elementales y los derechos de las personas que tiene el Estado, en virtud de la Constitución y los diferentes tratados ratificados en cuestiones de Derechos Humanos, no solo se incumple con una acción positiva, sino por la omisión de los deberes constitucionales y legales en que caigan las instituciones.

Siguiendo esta línea, en el año 2001 en la T-327/01 se estableció, que el tema en cuestión, es una situación de hecho, la cual otorga unas ayudas estatales a las personas que la padecen, pero aclara la Corte, que la ayuda que otorga el Estado surge de esa situación de hecho y no de la certificación de una entidad, otorgándole la condición de desplazado interno forzado. Sin embargo, en Colombia, las entidades con competencia para otorgar los beneficios a los desplazados, sí lo exigen como un prerequisite indispensable.

Repite la Corte, en este fallo, que los funcionarios deben ser conscientes, de la situación de vulnerabilidad y estado de indefensión de las víctimas de este fenómeno, y analizar los casos, bajo el principio constitucional de buena fe. Por último, es importante mencionar, que también se hizo alusión a la obligación que tiene el Estado de atender de forma inmediata a las personas desplazadas, expresando que dicha atención es un derecho que recae sobre los desplazados. Por otra parte, la Corte, solicitó que se entregaran formatos únicos para la recepción de la declaración de los desplazados, del mismo modo, que pidió una capacitación para los receptores de dichas declaraciones, donde se hiciera

hincapié en los criterios de trato digno, presunción de buena fe y eficacia en el proceso de registro y los Principios Rectores del desplazamiento Forzado.

Después de este fallo, se puede dar cuenta de que ya la Corte iba emitiendo órdenes específicas a las autoridades que debían cumplir imperativamente, porque, de lo contrario violarían los Principios y Directrices que la Corte había emitido en el tema y que, como se mencionó anteriormente, los había erigido en imperativos.

En el año 2002, en la sentencia T-215, la corte realiza un recuento de la línea jurisprudencial que ha desarrollado para solucionar el problema del desplazamiento calificándolo, más no declarándolo, como un “Estado de Cosas Inconstitucional generado por la situación en que se hallan los desplazados por el conflicto interno colombiano”.

“...Como puede advertirse, la Corte ha ido perfilando una clara línea jurisprudencial orientada a la solución del estado de cosas inconstitucional generado por la situación en que se hallan los desplazados por el conflicto interno colombiano. Para ello ha precisado los presupuestos a partir de los cuales se adquiere la calidad de desplazado interno, los parámetros que deben tenerse en cuenta para el reconocimiento institucional de esa calidad y los niveles del poder público vinculados a la solución de sus problemas”.

Sin embargo, solo se limita a enunciarlo sin hacer una declaración formal del mismo y ordena que en un término máximo de diez días, se autorice el ingreso de los accionantes al sistema educativo en los grados escolares correspondientes a cada uno de ellos.

Respecto al año 2003, tres son los pronunciamientos de la Corte Constitucional que van a marcar su tendencia este año. Son ellos, las sentencias de tutela T-268/03; T-419/03 y la T-602/03, sin embargo, ninguna de estas vuelve a referirse al Estado de Cosas Inconstitucional.

Como se deja sentado con la sentencia SU-1150/00 y la T-215/02 la Corte recordó la figura jurisprudencial de Estado de Cosas Inconstitucional, más no lo declaró. Si bien verificó la violación masiva de derechos a múltiples personas por hechos que iban constituyéndose de forma estructural y lo calificó en el año 2002 como tal por la situación humanitaria en que se encontraban los desplazados internos actuó de forma cauta y no procedió con inmediatez en la materia.

## **2.2 Hito jurisprudencial: Sentencia T-025 de 2004**

El 22 de enero de 2004 la Corte Constitucional emitió la sentencia T-025 con la que declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales creado por la situación en que se hallan los desplazados forzados por el conflicto interno colombiano, a pesar, del amplio régimen legislativo y normativo que los ampara.

En esta sentencia se acumularon 109 expedientes (correspondientes a 1150 núcleos familiares, aproximadamente 4000 personas desplazadas) en los cuales los actores -madres cabeza de familia, menores, personas de la tercera edad e indígenas- basados en la grave vulneración de sus derechos Constitucionales solicitaron la obtención efectiva de la ayuda, consagrada en la Ley 387, para la población desplazada (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2004).

Se tuteló el derecho a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, a la educación, al trabajo, al mínimo vital, a la salud y la seguridad social. Y se protegió especialmente a las mujeres cabeza de hogar, los niños y las personas de la tercera edad.

Los desplazados que interpusieron éstas acciones ante la Corte Constitucional afirmaban que por la omisión del Gobierno y sus Entes Administrativos, en el

cumplimiento de las responsabilidades asignadas en Ley y la normatividad relativa al tema, ellos se veían obligados a deambular por las calles de las ciudades a las que llegaban sobreviviendo en la indigencia y de la caridad de los habitantes.

Se acusaba a los Entes Administrativos, en general e individualmente a la Red de Solidaridad Social –hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a los Ministerios de Hacienda y Crédito Público, de Salud y del Trabajo y Seguridad Social –actualmente Ministerio de Protección Social–, de Agricultura y Educación, el SENA, entre otros de no cumplir con las herramientas jurídicas de protección y con la ayuda a la población desplazada del país.

Lo anterior, aunado a la falta de atención oportuna y efectiva del Estado a las víctimas y a los pobres resultados en la aplicación de la política pública llevó a la Corte a considerar las omisiones del Estado como una causal más, aparte del éxodo, de vulneración de garantías constitucionales para los desplazados internos forzados.

Afirmó la Corte, en la sentencia, que la mayoría de casos estudiados eran relativos a negaciones de prestaciones establecidas en la Ley. Las quejas de los accionantes se agrupaban en falta de directrices por parte de las autoridades al momento de la llegada, desconocimiento de sus derechos y de la ayuda humanitaria de emergencia, imposición de trabas administrativas y falta de respuestas eficientes a sus solicitudes. Todo ello no les permitía acceder a la educación, salud y vivienda en los lugares de recibo, etc.

Los jueces de conocimiento de las tutelas que se acumularon en esta sentencia habían negado muchas de ellas por falta de legitimidad, de carga probatoria, por temeridad, por improcedencia de la acción de tutela para muchos de los casos, entre otras razones.



Este fallo ha sido considerado como un hito jurisprudencial en América Latina, dado que, envuelve situaciones muy dramáticas, tanto de derecho interno como internacional (Rodríguez Garavito, 2010). El desplazamiento interno forzado por la violencia conlleva situaciones traumáticas para las personas que lo padecen, debido a que se ven obligadas a abandonar su hogar, sus familias, su lugar de trabajo, en definitiva dejar atrás su vida en pro de preservar la vida misma. A nivel internacional el desplazamiento forzado interno no es una situación aislada, de hecho, es una grave tragedia humanitaria que afecta a muchos países del mundo, entre ellos Sudán, Darfur, Nigeria, Guatemala, Somalia, Irak, Siria, etc.

Se hace necesario recordar que a diferencia de otros países como los mencionados, nuestro país si tiene una normatividad legal que protege a los desplazados y consagra una atención integral que debería garantizar el respeto de los derechos de los desplazados, sin embargo, como se ha indicado la aplicación de la misma no ha sido significativa y por ello esta sentencia declara el Estado de Cosas Inconstitucional en materia de atención integral y política pública en el desplazamiento forzado interno.

La Corte, determinó que el respeto y la garantía de los derechos de los desplazados no es una potestad facultativa de las autoridades sino que es su obligación acatar las normas y aplicarlas para asegurar la protección efectiva de los derechos. Lo contrario, es una omisión de las funciones propias de las autoridades con competencia en el tema, razón que llevó a la Corte a emitir órdenes precisas para lograr hacer frente y superar las deficiencias en la capacidad del Estado.

Se considera que la T-025 contiene “avances cualitativos en la formulación de fundamentos jurídicos” en torno a la búsqueda de una solución al desplazamiento forzado y

que ha conllevado a posicionar el tema en la agenda del Gobierno haciéndole frente al tema con creatividad jurídica que ha perfeccionado el Estado de Cosas Inconstitucional (Abrisketa, 2010).

Por las anteriores razones se considera que la sentencia T-025 de 2004 constituye la sentencia más importante en cuanto al Estado de Cosas Inconstitucional, ya que, perfecciona los elementos del Estado de Cosas Inconstitucional y usa una “técnica judicial novedosa” al incorporar la participación de los afectados y de diversos sectores de la sociedad dentro del proceso de seguimiento que ha realizado la Corte a las órdenes específicas que se han emitido para superar el Estado de Cosas Inconstitucional (Puga, 2012).

### **2.3 Concepto y elementos del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la sentencia T-025.**

La Corte, intentará resolver en esta “macro sentencia” diversos problemas constitucionales complejos que atañen al contenido, el alcance y la limitación de la política pública de desplazamiento. Después de 10 años de emitida la sentencia T-025, se evidencia que la solución para esta crisis humanitaria aún se encuentra lejana.

La sentencia comienza por constatar la grave crisis humanitaria de desplazamiento a la que, afirma la Corte, ha contribuido de forma relevante las omisiones de las autoridades competentes, lo cual ha generado que las víctimas se encuentren en una situación inhumana que desvirtúa el Estado Social de Derecho y genera una violación reiterada de los derechos de los desplazados forzados internos.

Para ello, lo primero que hace es demostrar la situación de vulnerabilidad de los desplazados, la negación de entrega de ayudas previstas en la Ley, el hecho de que diversas entidades requieren, como parte del procedimiento ordinario para obtener dicha ayuda, que se interponga una tutela, hecho que ha elevado el volumen de tutelas que presenta esta población. Lo segundo, es fijar su posición en cuanto a que el problema hace parte de un caso estructural que se presenta de forma reiterada desde que existe una política de atención a la población desplazada, que no es imputable a una sola autoridad y permea todas las etapas y componentes de la política de atención debido a la insuficiencia de recursos y precaria capacidad institucional.

Ante esos hechos, siguiendo a Rodríguez, la Corte tenía cuatro posibilidades para fallar: producir una sentencia con efectos *inter partes*, o con efectos *inter pares*, o en tercer lugar un fallo *inter communis*, o por último, declarar el Estado de Cosas Inconstitucional que fue la opción que decidió que era la más adecuada para este problema, dado que, mediante esta declaratoria el Tribunal evidenciaba la crisis humanitaria y además de ello demostraba que los instrumentos normativos, administrativos y presupuestales eran insuficientes lo que conllevaba una perpetuación de la condición de desplazado (Rodríguez Garavito, 2010).

El Estado de Cosas Inconstitucional, es una figura jurisprudencial de la Corte, que como se dejó plasmado, se estableció con la sentencia SU-559/97, en la que se declara que debido a una sucesión de hechos, acciones u omisiones por parte de los poderes públicos, se están vulnerando de manera repetida y constante los derechos, de un número relevante de personas, situación que contraría la Constitución de 1991 y que para su solución requiere la participación conjunta de instituciones estatales que partan de bases estructurales sólidas y

complejas con el fin de garantizar los derechos de los afectados, hayan o no acudido a la jurisdicción.

Es menester resaltar que dentro de esta figura, las decisiones que tome la Corte, en primer lugar, se irradian a todas las personas afectadas, aunque no hayan acudido a la jurisdicción, y en segundo lugar, tendrán un seguimiento continuo y detallado de la corporación.

Los elementos del Estado de Cosas Inconstitucional los resume Rodríguez Garavito (2010) en: condiciones de proceso y de resultado ilustrándolos en el siguiente cuadro:

<b>Condiciones generales</b>	<b>Condiciones de proceso: fallas estructurales de políticas públicas</b>	<b>Condiciones de resultado: violación masiva, grave y reiterada de derechos.</b>
Situaciones indicativas (T-025/04)	Prolongada omisión de autoridades competentes	Presentación masiva de tutelas
	Adopción de prácticas inconstitucionales	
	Ausencia de medidas legislativas, administrativas o presupuestales.	
	Necesidad de intervención de varias entidades.	

FUENTE: Libro Más allá del Desplazamiento

De esta manera el mencionado autor considera que para que exista un Estado de Cosas Inconstitucional se deben presentar las dos condiciones. La condición de resultado, es decir, que exista una violación múltiple, masiva y reiterada de derechos de la población y que se presenten un número importante de tutelas por esa razón.

Respecto a las fallas estructurales del proceso (omisión de las autoridades competentes, adopción de prácticas inconstitucionales, ausencia de medidas legislativas, administrativas o presupuestales y la necesidad de intervención de varias entidades para poder

solucionar esas fallas) las considera condiciones del proceso. Así, para el autor, se deben presentar estas dos condiciones para poder declararse un Estado de Cosas Inconstitucional.

Los elementos que fijó la Corte en esta sentencia para su configuración son:

- I. “Vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.
- II. La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.
- III. La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.
- IV. La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.
- V. Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial”.

En cuanto al primer elemento, se comprobó que la población desplazada estaba sometida a condiciones extremas de supervivencia, que constituían violaciones masivas y reiteradas de sus derechos fundamentales subjetivos que los han llevado a un estado de vulnerabilidad extrema, al punto de ser una población vulnerable entre los vulnerables, es

decir, que viven en una condición de empobrecimiento, lesión de derechos sociales y pérdida tanto de derechos, como de participación política.

Así mismo, el propio legislador reconoció esa vulneración de derechos en la definición de desplazado forzado interno por la violencia dada en el artículo 1 de la ley 387 de 1997:

“Artículo 1º.- Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

Sobre la segunda característica, se dijo que ese menoscabo de derechos es imputable al conflicto armado, pero también, a la estructura de la política de atención a desplazados, dado que, en gran medida, ello se debía a las fallas estructurales reiteradas por varias instituciones públicas en la aplicación de la política de atención.

Por ello, se estableció que la omisión de aplicación de las políticas públicas, por parte del Gobierno, ha contribuido de forma constitucionalmente relevante a que las víctimas vivan en situación infrahumana y a desvirtuar el Estado Social de Derecho y la Constitución Política de Colombia; además, dicha actitud pasiva, ha infringido los Principios Rectores que contienen normas ratificadas en Tratados Internacionales de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de los que Colombia hace parte.

Sobre el tercero, advirtió, tal como lo había declarado en sentencias que mencionamos anteriormente, que se estaban adoptando prácticas inconstitucionales, tales como las que acostumbraban las entidades encargadas del registro, las cuales contribuyeron a saturar el sistema de justicia con la inclusión de requisitos inexistentes, por lo cual, los perjudicados han tenido que acudir a la acción de tutela.

En lo atinente al cuarto requisito, se estableció que los problemas de los desplazados solamente se podían solucionar con la intervención de varias instituciones estatales, en la búsqueda de bases estructurales sólidas y complejas que garanticen el respeto de los derechos del colectivo que los demanda, (Vargas Hernández, 2003). Al respecto la Corte dijo:

“la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales enunciados en el apartado 6 de esta providencia dentro de los cuales se destaca la falta de correspondencia entre lo que dicen las normas y los medios para cumplirlas, aspecto que adquiere una especial dimensión cuando se mira la insuficiencia de recursos dada la evolución del problema de desplazamiento y se aprecia la magnitud del problema frente a la capacidad institucional para responder oportuna y eficazmente a él”.

Respecto al último elemento, solo basta recordar el número de expedientes que se acumularon en este proceso, ciento nueve, para hacerse una idea del elevado número de tutelas que han interpuesto las víctimas, sin embargo, hay que precisar que este elemento se configura con la evidencia de que a futuro vaya a pasar, y no es necesario que se hayan interpuesto cantidades para declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, tal como se evidenció en la sentencia T-590/98.

## **2.4 Efectos del Estado de Cosas Inconstitucional a partir de la**

## **sentencia T-025.**

La Corte exige una atención urgente y preferente a los desplazados forzados a quienes se les está menoscabando profundamente la multiplicidad de derechos y para conseguirlo emite órdenes a las autoridades, con competencia en el tema, encaminadas a dos propósitos, el primero a resolver las peticiones específicas de los accionantes de tutela, y el segundo, a superar el Estado de Cosas Inconstitucional mediante directrices orientadas a que las actuaciones de las autoridades cumplan los mandatos constitucionales y legales (Reales, 2009).

Además, debido a la magnitud del problema que requiere una solución que no se va a presentar de forma inmediata, decide que mientras la situación persista conservará la competencia en el caso, por medio de un proceso de seguimiento a esas órdenes que también van a cobijar a las demás personas que se encuentran en la misma situación, y no han acudido a la jurisdicción, lo que en otras palabras significa, que a partir de esta declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional se rompe el efecto *interpartes* de la tutela.

### **2.4.1 Ordenes que rompen el efecto *interpartes* de la acción de tutela.**

Estas órdenes emitidas se van a relacionar con tres aspectos esenciales, el primero, la recolección de los datos pertinentes y de cifras reales de las víctimas y sus necesidades. Luego, el diseño y práctica de políticas, planes y programas que proporcionen ayuda y protección efectiva de derechos. Por último, la realización de esfuerzos para conseguir el presupuesto requerido, para el goce efectivo del colectivo afectado, se erija como soluciones al Estado de Cosas Inconstitucional. Todo esto, en conjunto, conforma las directrices que se deben seguir para superar el Estado de Cosas Inconstitucional.



En lo atinente a la irradiación de la decisión, si se acude a la doctrina constitucional se encuentra que los autores establecen como característica de la acción de tutela que su sentencia tiene efectos *interpartes*, es decir, “que sólo favorece o perjudica a las partes que hayan intervenido en el proceso” (Pérez Escobar, 1997).

No obstante, un efecto del Estado que se declara es hacer extensiva la decisión a todas las personas que se encuentren en la misma situación, aunque no hayan acudido a la jurisdicción.

Para ello, la Corte recuerda el catálogo de derechos que no se pueden desconocer, a menos, que se atente contra la dignidad de la persona en su condición más básica. En lo referente a los derechos económicos, sociales y culturales, dispone que el Estado debe implementar medidas positivas y abstenerse de promover o ejecutar políticas regresivas que agraven la injusticia social que vive la población desplazada, con el argumento que son derechos con dimensiones programáticas que serán desarrollados en varios períodos. Para apoyar esa decisión invoca el Estado Social de Derecho que impone el deber constitucional de adoptar acciones que eliminen las condiciones materiales que engendran o perpetúan las condiciones inhumanas en que vive la población afectada.

La población desplazada es sujeto titular de derechos al igual que los habitantes que no han sido desplazados, sin embargo, se ha reconocido que debido al hecho del desplazamiento se les deben otorgar ciertas garantías en aras de restablecer derechos vulnerados debido a que la huida de la barbarie rompió lazos familiares, culturales, emocionales y obligó también a dejar abandonados todos sus bienes. Así, ha sido el tratamiento de los derechos a la vida, la salud, educación, entre otros.

Por otra lado, existen derechos que si bien se encuentran relacionados con los anteriores se configuran con relación al éxodo al que fueron obligados, tales derechos son la reparación integral y la justicia. No obstante estos derechos no son propios de los desplazados sino de todas las víctimas del conflicto armado en Colombia existen otros propios de los desplazados internos forzados como lo son el derecho de retorno y de reubicación (Sanchez Mojica, 2007, pág. 346).

El Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos, los Principios rectores de los desplazados internos que pertenecen al bloque de constitucionalidad y la Constitución Colombiana les reconocen y protegen sus derechos.

Entre los derechos que son comunes a todos los colombianos se encuentra en primer lugar el derecho a la vida. Los desplazados al huir lo hacen con el fin de preservar sus vidas en condiciones dignas e íntegramente, ante las amenazas que se les presentaron. Por ello, este derecho tiene una protección especial debido a que las víctimas podrían ser objeto de crímenes de lesa humanidad.

En este sentido surge la obligación de protección por parte del Estado que debe realizar todo lo que se encuentre a su alcance para proteger la vida de sus asociados, una vez han sido desplazados o incluso antes de serlo si en determinado lugar geográfico existe riesgo de desplazamiento o riesgo en la vida de los habitantes puede el Gobierno favorecer un desplazamiento en aras a preservar la vida “Si el grado de intolerancia es alto y el peligro para la vida de los asociados es inminente, es justo que el pronóstico incluya la opción de desplazamiento protegido” (T-098, 2002)

Lo anterior, implica que el derecho de libre circulación que se viola por el hecho mismo del éxodo, dado que no permite escoger y permanecer en el lugar de residencia, admite excepciones y restricciones por parte de la jurisprudencia constitucional.

El derecho a la salud es otro de los derechos que se les reconoce especialmente debido a las condiciones sanitarias en que muchas veces deben sobrevivir al llegar al lugar de recepción. Actualmente el derecho a la salud es fundamental en nuestro país, pero antes de serlo era reconocido en conexidad con la vida.

El derecho a la igualdad y a la no discriminación por ser desplazado también merece protección específica porque el ser sujeto de desplazamiento los conlleva a una situación de vulneración que los expone a violación de derechos fundamentales, negación y pérdida de oportunidades porque aunque son iguales a las personas que no han sido desplazadas pueden ser estigmatizados por ese hecho. En este sentido, la Corte, realizó una labor en torno al principio de solidaridad para sensibilizar a la población colombiana de esta tragedia, ya que, no se puede señalar a una víctima del delito de desplazamiento forzado como delincuente, sino que todo el país se debe unir en torno a este flagelo.

Por lo anterior, se debe aplicar una igualdad real que permita la aplicación de medidas especiales entre los desplazados e incluso entre los más vulnerables entre ese grupo de desplazados, como lo son las madres cabezas de familia, los niños, las personas de la tercera edad, los discapacitados y los grupos étnicos en razón de su especial fragilidad el juez exige su inclusión en los programas de atención de necesidades básicas con enfoque diferencial sobre todo en las comunidades étnicas sobre las cuales la Corte hace énfasis en su concepción distinta de ver el mundo y las tierras.

En relación con los grupos más vulnerables la Corte también ha reconocido en esta sentencia y a la luz de los principios rectores el derecho a la alimentación mínima a los niños desplazados, las madres gestantes y lactantes que deben tener un nivel de vida adecuado (Sanchez Mojica, 2007, pág. 337).

El estado de debilidad por eso merecen tratamiento especial por el Estado de allí surge el derecho de ayuda humanitaria integral que contempla una atención de carácter urgente y que reconoce también el derecho a la unidad familiar y la vida en familia en concordancia con los principios rectores (Suárez Sierra & Bustamante Rúa, 2009, pág. 80)

En cuanto a los derechos sociales, se les debe garantizar los mínimos asistenciales y sociales que permitan que la persona obtenga una ayuda humanitaria integral y pueda retomar su vida en condiciones dignas. La Corte ha sido enfática en manifestar que las autoridades con competencia en el tema deben crear y cumplir las políticas públicas para que los desplazados gocen de los derechos prestacionales tales como la educación y la vivienda.

En la mayoría de casos los desplazados no tienen acceso a una vivienda digna y deben someterse a condiciones inapropiadas e insalubres de vivienda en los lugares a los que son desplazados. El derecho a la vivienda es un eje importante en los programas de atención básica integral porque con el desplazamiento se ve gravemente afectado, por ello, la Corte ha considerado de vital importancia restablecer este derecho entre los desplazados.

Educación los menores de edad se encuentran afectados por la pérdida de los cupos escolares que luego es muy difícil encontrar en las grandes ciudades. Muchas veces los niños, deben dejar de estudiar para ayudar a generar de ingresos en la casa, más aún,

cuando han perdido a su figura paterna en la huida y deben enfrentar su nueva vida al lado de la madre. En un principio deben abandonar los estudios para conseguir recursos que les permitan conseguir refugio y alimentación.

Trabajo muchos de los desplazados son campesinos que saben cultivar la tierra y al verse obligados a migrar a la ciudad deben cambiar de profesión u oficio y olvidarse de sus actividades habituales como el cultivo de la tierra. Este hecho ha cambiado incluso la generación de ingresos de las familias desplazadas porque las mujeres consiguen más rápido trabajo desempeñándose como empleadas de servicio y los hombres se demoran más tiempo al no existir sus actividades laborales habituales en las ciudades.

Por último, como se mencionó anteriormente existen una serie de derechos propios de las víctimas de delitos como los derechos fundamentales de justicia, verdad y reparación. La Corte basándose en los Tratados de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, así como los principios rectores del desplazamiento exige especial atención a que se castigue el delito del desplazamiento y la víctima tenga derecho a la justicia de ese delito mediante el proceso, ejecución y condena del sujeto activo que lo causó. Así mismo, en aras del derecho a la verdad exige que se busque el esclarecimiento de los hechos, los autores materiales, intelectuales y los móviles del delito (Sanchez Mojica, 2007, pág. 343).

En cuanto al derecho de reparación el mismo contempla un restablecimiento integral y no solamente la recuperación efectiva de los bienes que tuvieron la obligación de abandonar los desplazados. Una de las consecuencias más visibles del desplazamiento forzado es el empobrecimiento de sus víctimas que afecta el ejercicio de las libertades básicas y los obliga a vivir de forma dependiente de familiares, amistades o a un nomadismo forzado. Esto menoscaba la dignidad y los condena a una pobreza estructural

por ello el Estado debe reparar los perjuicios ocasionados por el desplazamiento y garantizar un goce real y efectivo de los derechos para que no se menoscabe el mínimo vital de los desplazados.

En cuanto a los bienes, vale la pena mencionar que la recuperación de los mismos debido a la coyuntura colombiana ha presentado una serie de dificultades porque a muchos desplazados les ha sido difícil acreditar la propiedad de sus bienes porque no los tenían debidamente registrados. La garantía al derecho a la propiedad y prohibición de injerencia en el domicilio propone un avance en torno a la búsqueda de soluciones duraderas

El derecho al retorno, reintegración o reasentamiento en condiciones dignas, propio de los desplazados forzados internos, ha sido protegido por la Corte que ha logrado que los desplazados escojan con plena libertad si eligen volver a los lugares de los que fueron expulsados o deciden rehacer su vida en el lugar de desplazamiento. Independiente de la opción que elijan debe garantizarse que se haga voluntariamente en torno a condiciones de seguridad y dignidad y que persigan soluciones duraderas.

El desplazamiento genera una grave crisis derechos que hace necesario que se refuercen los mecanismos de protección y que los entes administrativos deban reformular sus políticas públicas en aras a garantizar los derechos de los desplazados que la Corte ha tutelado de forma directa, sin distinguir entre derechos civiles, políticos o sociales mientras subsiste el Estado de Cosas Inconstitucional y se logra ejecutar las políticas y proteger efectivamente el núcleo duro los derechos (Suárez Sierra & Bustamante Rúa, 2009, pág. 88).

La sentencia reconoce que se le debe otorgar una protección prestacional mínima al derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad física y psicológica, a la unidad familiar, y a la protección a la salud, educación y vivienda identificando de forma precisa y participativa

las circunstancias de las víctimas con miras a un goce efectivo y real de derechos mediante una política pública que permita una estabilización económica razonable que culmine con un proceso de retorno o reasentamiento.

De esta manera es necesario que las autoridades realicen acciones que respondan las necesidades de las personas desplazadas y les permita garantizar sus derechos, ampliando el rango de protección en los derechos fundamentales de los desplazados y protegiendo especialmente también los derechos llamados de segunda generación porque en la situación de vulneración extrema en que se encuentran los desplazados hace que su no garantía ponga en peligro de forma directa el goce de los derechos civiles y políticos (Suárez Sierra & Bustamante Rúa, 2009, pág. 91)

#### **2.4.2 Proceso de Seguimiento al cumplimiento de las órdenes emitidas.**

Con el objetivo de verificar las actuaciones institucionales establece un proceso de seguimiento para verificar el cumplimiento de sus decisiones, de esta manera, retiene la jurisdicción después de emitir la providencia, asumiendo un papel de vigilancia activo. Esto lo hace con la base legal del artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”.

Más adelante invita al proceso a organismos nacionales, internacionales, organizaciones de desplazados y organizaciones no gubernamentales. Al decidir que se continuaría con un proceso de seguimiento, la Corte mantiene la competencia en el caso con el fin de ejercer supervisión detallada y continua del cumplimiento de las órdenes que

emite para subsanar las fallas estructurales que violan los derechos del colectivo desplazado<sup>3</sup>.

Para llevar a cabo el anterior cometido, la Corte, realiza audiencias públicas de seguimiento e implementación, en las cuales las instituciones involucradas deben llevar informes de cumplimiento que serán respondidos por medio de Autos en los que la Corte aprueba o desaprueba la gestión (Rodríguez Garavito & Celeste, 2014).

Esos informes de gestión deben contener avances en:

“(i) fortalecimiento de la capacidad institucional, (ii) esfuerzo presupuestal; reformulación de las políticas de (iii) vivienda, (iv) de tierras, (v) y de generación de ingresos; corrección de los vacíos protuberantes de las políticas (vi) de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y la no repetición, y (vii) de prevención del desplazamiento; (viii) protección de los derechos a la vida y seguridad de líderes y personas víctimas de desplazamiento forzado interno; ajustes a las políticas o componentes de (ix) ayuda humanitaria de emergencia; (x) retorno y reubicación de la política integral de atención a la población desplazada; (xi) superación de los problemas de subregistro y de las falencias de los sistemas de información sobre población desplazada; (xii) adopción de un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada; (xiii) avance en el goce efectivo de los derechos; y (xiv) en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población desplazada”. (Auto 219 M. P. Vargas Silva, 2011, págs. 17-19)

---

<sup>3</sup> A partir del año 2008 se instauró otra sala especial de seguimiento aunque en el tema no se declaró Estado de Cosas Inconstitucional. Con la sentencia T-760 la Corte declaró el derecho a la salud como un derecho fundamental en sí mismo, aunque no determinó el contenido del mismo como derecho fundamental sino que estableció que se iba a iniciar un proceso participativo para que mediante el diálogo se determinaran los parámetros del mismo. Esto conllevó a la creación de la “sala especial de seguimiento a la T-760/08” que tiene como función principal identificar las fallas en el cumplimiento de las obligaciones legales preexistentes del derecho a la salud que, aunque afectan a millares de personas y son recurrentes, no se declaró que constituirían un Estado de Cosas Inconstitucional porque lo que hay es una desviación del sistema en sí mismo y no una falla de Estado. Otra razón de peso fue que en materia de salud el presupuesto y la infraestructura necesaria para llevar a cabo la política pública es adecuado (Bustamante Peña, 2011, págs. 12-14)



A las audiencias asisten representantes de Entidades Administrativas, Asociaciones de Desplazados, Organismos Internacionales, diversos Ministros, el Procurador, el Defensor del Pueblo. Después que se desarrolla la audiencia se emiten Autos con el fin de concretar el seguimiento puntual y general, establecer indicadores de evaluación de goce efectivo, continuar dando órdenes y solicitar informes (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010)<sup>4</sup>

En cuanto a los Autos se han diferenciado 3 etapas dentro de ellos, la primera (2004-2006) hace alusión a que iban encaminados a una evaluación gradual que buscaba precisar el grado de responsabilidad de cada institución dentro del proceso, junto con una orden de carácter general. La segunda, (2007-2008) desarrolló evaluaciones del avance basadas en el goce efectivo de los derechos de los desplazados, “la batería de indicadores fue diseñada y aplicada por el Gobierno y comentada por la Procuraduría, la Defensoría, la Comisión de Seguimiento, el ACNUR” y con el esfuerzo conjunto y coordinado se crearon

---

<sup>4</sup> La Corte Suprema de Justicia de Argentina también ha comenzado a recorrer el camino de la judicialización de los derechos sociales, algunos de sus casos han terminado con éxito, por ejemplo “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”; Así mismo, la participación ciudadana en políticas sociales se ha llevado a cabo de forma favorable, dado que los ciudadanos y las organizaciones no gubernamentales, como el Centro de Estudios Legales y Sociales, CELS han incidido en la agenda pública participando activamente en el diseño y aplicación de las políticas públicas logrado construir una sociedad civil fuerte y preparada para intervenir en los casos que afectan a la comunidad.

En el caso “Verbitsky, Horacio s/habeas corpus”, más allá de las particularidades del caso interesa resaltar que logró una ruptura dentro de la Corte, ya que se decidió sobre la vulneración masiva de derechos de los ciudadanos detenidos en la Provincia de Buenos Aires porque la estructura carcelaria no cumplía condiciones mínimas de salubridad. La Corte decidió que se debían tomar las medidas necesarias para cesar la violación de derechos, pero, mientras esto se cumplía, la Corte Suprema Argentina, al igual que la de Colombia, iba a retener su competencia, lo que implicaba que se le debían remitir informes sobre las medidas que se tomaran para remediar la situación y se iban a realizar dos audiencias públicas de seguimiento. La labor de la Corte se centró en la exigencia a las instituciones encargadas para que diseñaran una política pública con las herramientas jurídicas que le proporcionó la Corte y que van encaminadas a hacer cesar la violación masiva de derechos en un tiempo específico y razonable. Otro caso que merece la pena destacar es el mencionado anteriormente, “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios”, debido a que es un ejemplo interesante de los cambios que está logrando la sociedad civil argentina. En este caso lograron la descontaminación de un río por medio de su participación en el caso y su aporte a la modificación de las políticas ambientales. En este caso la Corte también retuvo la competencia y celebró audiencias de seguimiento donde se informaban los avances y se dictaminaban lineamientos para la administración ambiental del río, la protección de los derechos de los ciudadanos, y el cese del daño ambiental.

una lista de veinte derechos y se constituirían en el parámetro de evaluación (Rodríguez Garavito & Rodríguez Franco, 2010).

La última etapa (2008-2014) propone una vigilancia más cercana a las actuaciones gubernamentales y una alta exigencia sobre resultados concretos que por medio de los indicadores creados en el Auto 116 de 2008 van a medir el progreso y a reformular políticas públicas dentro de un proceso de democracia participativa. Para ello, se han realizado tres encuestas de verificación.

Como se acaba de mencionar, en el desarrollo de las audiencias de seguimiento la Corte invita a la sociedad civil a participar en el proceso acudiendo de esta forma a la democracia deliberativa que Gargarella caracteriza por dos rasgos:

“primero, supondré que esta perspectiva de la democracia requiere de la aprobación de decisiones públicas luego de un amplio proceso de discusión colectiva. Segundo, supondré que el proceso deliberativo requiere, en principio, de la intervención de todos aquellos que se verían potencialmente afectados por las decisiones en juego” (Gargarella, 2006).

De esta manera, plasmando los dos rasgos anteriores de la democracia deliberativa, la Corte Constitucional, ha buscado que la sociedad civil y los afectados, o los que pueden potencialmente serlo, intervengan en el tema desde un enfoque de cumplimiento y goce efectivo de derechos de la población desplazada, para lograr crear mecanismos que, si bien otorguen la ayuda humanitaria de emergencia no se queden en ello, sino que cumplan con el objetivo principal que es restablecer el goce efectivo de los derechos de ese colectivo

mediante soluciones duraderas para el retorno en condiciones de seguridad y dignidad o el restablecimiento en otro lugar del país<sup>5</sup>.

De igual forma, la participación de la Comisión de Seguimiento, de instituciones académicas y de organizaciones no gubernamentales, han desempeñado un papel clave, dado que han encaminado los parámetros de evaluación hacia la protección y bienestar de los afectados, estableciendo un giro que ha implicado reformulación de la política pública que contiene al desplazado como sujeto de derecho.

Como se mencionó, una de las peculiaridades de este proceso es la participación de los desplazados, quienes han llevado sus necesidades a las audiencias y han sido escuchados por las autoridades involucradas en el tema. Uno de los resultados que se espera de esto es la identificación clara de los elementos claves de la política pública para la realización de los derechos y la supervivencia en condiciones dignas, estableciendo como paradigma de la misma el goce efectivo de derechos que es el eje diferenciador en la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

La identificación real de las necesidades ha conllevado a identificar remedios concretos y específicos lo que ha derivado en establecer un “enfoque diferencial” en las

---

<sup>5</sup> En el año 2000, en el país Sudafricano, la Corte Constitucional falló el caso “*Grootboom*”. El caso versa sobre unos 900 ocupantes ilegales de propiedad privada que decidieron instalarse allí porque ocupaban un asentamiento en condiciones paupérrimas. Sin embargo, fueron desalojados de forma violenta de la propiedad privada y fue cuando liderados por la señora *Grootboom* acudieron a la Corte para exigir servicios sociales básicos de vivienda, nutrición y salud mientras se cumplía la obligación del Estado de emitir decisiones legislativas encaminadas a la realización progresiva del derecho a una vivienda digna, y el derecho de los niños a un albergue.

La decisión de la Corte, condenó al Estado Sudafricano argumentado que hasta el momento había manejado los derechos sociales como derechos no operativos o promesas programáticas y ordenó cumplir la obligación de asegurar tanto infraestructura legal como administrativa para proveer vivienda a la población de forma coordinada con los recursos disponibles. En este caso, según opinión de Gargarella (2011), la Corte Constitucional de dicho país demostró que su activismo aplicado a situaciones de conflicto social podía darse de forma que no reemplazaran a los legisladores, ya que, solo le marcaron las pautas a seguir según sus obligaciones en materia de vivienda, sin inmiscuirse en el presupuesto ni en cómo hacerlo.

decisiones que se adopten en cuanto a realización de derechos de mujeres cabeza de familia desplazadas, adultos mayores, niños, discapacitados y grupos étnicos. Afirma la Corte que:

“entre los efectos más relevantes que han tenido lugar con el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 se pueden resaltar dos en particular que, a su vez, van a ser fundamentales en la expedición de la Ley 1448 de 2011, a saber: el enfoque diferencial y el concepto del goce efectivo de los derechos. Ambos ya se encontraban presentes en la sentencia T-025 de 2004 pero alcanzaron un mayor desarrollo y precisión a lo largo del proceso de seguimiento”.

Las soluciones duraderas han sido definidas por Ferris como “procesos complejos y de largo plazo a través de los cuales los desplazados internos dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su situación de desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición” (ACNUR, 2013)

## **2.5. Estado actual del Proceso de seguimiento**

En el año 2009, debido a la magnitud del proceso la Corte se vio en la necesidad de crear una Sala Especial de Seguimiento a la sentencia. Dicha Sala tiene como misión principal el seguimiento judicial y la evaluación de los avances, de los obstáculos y el retroceso de los componentes de la política pública, así como, la toma de decisiones de fondo y de forma necesarias para que exista un avance en las políticas encaminadas a dejar atrás el Estado de Cosas Inconstitucional que se considerara superado, una vez, se garanticen efectivamente los derechos de los desplazados y no por el mero paso del tiempo o la entrega de ayudas periódicas.

Esta Sala Especial tiene como cometido realizar la evaluación de los avances, de los obstáculos y el retroceso de los componentes de la política pública referente a los desplazados forzados internos, encaminados a dejar atrás el Estado de Cosas Inconstitucional que se considerará superado una vez se garanticen efectivamente los derechos de los desplazados y no por el mero paso del tiempo o la entrega de ayudas periódicas.

En el año 2010, la Corte mediante el Auto 385, solicitó que el gobierno le explicara el desarrollo del Plan de Fortalecimiento Institucional para la atención a los desplazados, así como la apropiación presupuestal, las metas y las responsabilidades estatales para avanzar en el levantamiento del Estado de Cosas Inconstitucional.

La política para la atención de los desplazados tiene cinco subcomponentes:

- Atención Humanitaria

- Atención Integral Básica
- Generación de Ingresos
- Vivienda
- Tierras

A partir de 2011, En el proceso dialógico instaurado entre la Corte y el Gobierno, este último propone un nuevo abordaje en la garantía de la Atención Básica Integral de los desplazados que tiene como eje central la articulación de esfuerzos institucionales integrales que se traducen en derechos y se concretan en conceptos y acciones particulares.

El principal cambio se da en los subcomponentes de la política de atención que pasa de cinco a cuatro subcomponentes. El Gobierno aduce que con esa nueva agrupación se responde de “manera integral y acorde con las necesidades y vulnerabilidades de la población víctima de desplazamiento forzado por la violencia” porque permite la preservación de la vida con la garantía de derechos de marcado contenido prestacional que se encuentran en el mínimo que le debe ser garantizado a la población desplazada. Además, propicia la aplicación real de los derechos fundamentales con la satisfacción por parte de las autoridades de los deberes prestacionales que se encuentran en los Principios Rectores de los Desplazados y los derechos constitucionales (Auto 219 M. P. Vargas Silva, L. E., 2011).

Así mismo, afirma el Gobierno, que de acuerdo a la Corte Constitucional, los informes del Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo, se considera que se debe abordar la atención en un lenguaje de Derechos y goce efectivo, en el que se reconozcan las particularidades de los individuos y se garantice la subsistencia mínima como primer paso

de la estabilización socioeconómica que con visión de futuro conducirá a soluciones duraderas.

Los cuatro subcomponentes son los siguientes:

- Atención Integral Básica, que viene a incorporar la atención humanitaria
- Generación de Ingresos
- Vivienda
- Tierras

Aunque han pasado varios años, el Gobierno aún sigue solicitándole a la Corte que se continúe en el proceso de rediseño de los instrumentos de articulación de la política, en vez, de centrarse en la implementación de la misma. La Corte considera que el ejecutivo se encuentra totalmente legitimado para reformular las políticas públicas pero este ejercicio no puede postergar el avance en la protección de los derechos o hacerse de forma independiente con otras políticas existentes encauzadas a proteger Derechos Humanos, a restituir tierras y reparar víctimas, además, es tajante la Corte en advertir que no se pueden descuidar los derechos mínimos de la población desplazada.

Así, la Corte ha emitido multitud de autos dentro del proceso de seguimiento. Entre ellos, se deben destacar el Auto 176/05 que impartió órdenes relativas al esfuerzo presupuestal que como mínimo era necesario para lograr implementar políticas de atención; el Auto 218/06 que realiza una verificación de las medidas que se adoptaron; el Auto 116/08 que se pronunció sobre los indicadores de resultado de goce efectivo de derechos de la población desplazada presentados para superar los vacíos y falencias; el Auto 008/09, el Auto 385/10, el Auto 219/11 y el Auto 173/14 que realizan un seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno en cuanto a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional.

Con base en los anteriores Autos, principalmente el Auto 219/11 se verificó el estado del proceso de seguimiento y los avances que se han conseguido para la superación de las falencias y del Estado de Cosas Inconstitucional en el que se encuentra, aún, la población desplazada por la violencia en Colombia. Así, a continuación se presenta una caracterización del proceso actual mediante una sucinta descripción de cada indicador de resultado.

i) Fortalecimiento de la capacidad institucional: Ante la ausencia de una definición jurisprudencial de capacidad institucional se ha aceptado está como:

“el conjunto de atributos –de las organizaciones públicas– necesarios para cumplir con el goce efectivo de los derechos de la población desplazada; para estos efectos el concepto de “atributos necesarios” comprende seis aspectos: 1) la pertinencia de reglas de juego; 2) las relaciones interorganizacionales claras y fluidas; 3) la adecuada organización interna; 4) el presupuesto suficiente; 5) una política de personal apropiada y 6) un conjunto de personas calificado” (Insuasty Delgado, 2012)

En este aspecto la Corte concluye que esta es una de las materias esenciales para que los desplazados puedan gozar de sus derechos, sin embargo, el cumplimiento es muy bajo y esta precariedad contribuye al Estado de Cosas Inconstitucional. No considera la Sala de seguimiento que se esté ejerciendo responsablemente la labor de fortalecimiento, dado que, el hecho de fijar un marco legal nuevo (Ley 1448 de 2011) con una estructura institucional distinta por sí solo no mejora las condiciones de los desplazados, es más, se considera que no hay articulación entre las actividades que desarrollan las distintas entidades y tampoco se ha dejado claro cómo serán las competencias para atender la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.



La Corte solicita que se fortalezca tanto el componente de prevención como la capacidad de respuesta del Estado para la protección y la atención integral en la búsqueda del restablecimiento social como sujetos de derecho de las víctimas del desplazamiento forzado. Es necesaria la atención sectorial y diferencial de las instituciones para poder lograr realmente el acceso al goce real de los derechos.

Esfuerzo presupuestal: A pesar del esfuerzo del gobierno, que manifestó haber multiplicado por diez veces el presupuesto asignado, no es clara la ejecución del mismo, debido a que en los informes solo se refieren a partidas globales que no hacen posible que se identifiquen cuáles de esos recursos se ejecutan en atención a la población desplazada internamente. Sin embargo, la Comisión de seguimiento y entidades como la Contraloría aseguran que los recursos son pertinentes y han sido empleados de forma transparente en la atención de desplazados. La Sala Especial de Seguimiento, compuesta por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos, advierte que no se puede dejar que la atención de las necesidades de la población desplazada se haga:

“partiendo no de lo que se requiere en términos de goce efectivo de derechos sino a partir de la oferta institucional que se está dispuesto a poner en marcha, sin tener en cuenta tales necesidades, y en esa medida se podría retroceder en los niveles de protección alcanzados, lo cual resulta contrario a los deberes constitucionales que tiene el gobierno nacional”. (Auto 219 M. P. Vargas Silva, 2011, págs. 32-34)

Es necesario que se armonicen las órdenes de la Corte Constitucional con el esfuerzo presupuestal que puede hacer el Gobierno porque es muy recurrente que la respuesta por parte de las entidades sea que no existe el rubro presupuestal para el cumplimiento de las órdenes impartidas

Otro componente del presupuesto que se ha asignado para atender las necesidades de los desplazados y poder hacer presencia estatal en zonas de alto riesgo de desplazamiento viene desde los recursos que se otorgan por cooperación internacional.

Finalmente el Gobierno afirma, que desde que se comenzó a aplicar la ley 1448 se ha aumentado el presupuesto destinado para el desplazamiento forzado. Se han asignado y ejecutado un total de 15 billones de pesos con dicha ley.

ii) Vivienda: Uno de los bienes más importantes que las personas desplazadas deben dejar abandonado al momento de partir es su vivienda. Luego, llegan a un lugar de refugio donde no cuentan con una vivienda adecuada, con condiciones higiénicas básicas sino que comienzan a vivir con un alto grado de hacinamiento porque buscan ayuda en casa de familiares o conocidos.

Por ello, la Corte Constitucional ha ampliado el ámbito de protección del derecho a la vivienda digna al considerar que debe cumplir con los estándares fijados internacionalmente que cuenta con cinco componentes: el espacio, la construcción realizada con material adecuado, la ubicación por fuera de zonas de alto riesgo, el acceso a servicios públicos y la seguridad jurídica que se mide por medio del contrato de arrendamiento por escrito o la propiedad registrada sobre el bien inmueble.

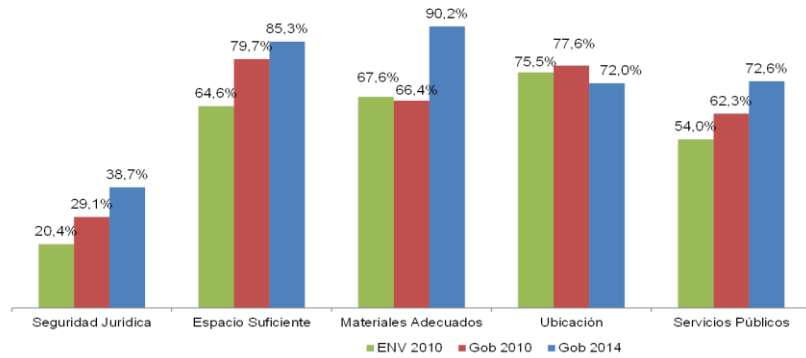
No obstante, la política que diseñó el Gobierno para cumplir con el goce de este derecho fue objetada por la Corte, dado que el modelo de subsidios no asegura la protección efectiva del derecho a la vivienda digna de los desplazados en tiempo razonable, hecho que atenta contra la salud física y mental de ellos.

Por lo anterior, ordenó en el Auto 008 de 2009 que se reformulará la política de vivienda para la población desplazada. Sin embargo, no ha observado que la orden se haya cumplido porque el Gobierno aún tiene los mismos instrumentos que no responden a las necesidades de las familias desplazadas, por ello en virtud del artículo 113 de la Constitución, de la colaboración armónica de poderes solicita que se verifique los procesos disciplinarios, penales y de control fiscal que se deban adelantar contra los funcionarios que no cumplieron esa orden.

Hasta el momento ha determinado la Corte que subsisten casi el mismo tipo de falencias desde el 2004 y el acceso a la vivienda es casi nulo, si bien los desplazados han podido acceder a ciertos lotes, estos distan mucho de ser una vivienda segura y digna. No existe oferta real para el acceso a la vivienda, porque hay poca difusión para el acceso a los subsidios, no existe formulación, ni ejecución de un política integral de planeación territorial, cultural y de participación que sea inclusiva con la población desplazada interna por la violencia (Suárez Sierra & Bustamante Rúa, Aspectos problemáticos del desplazamiento frente a los derechos a la salud, educación, vivienda y proyectos productivos, 2009, pág. 30).

En la última encuesta de goce efectivo de derechos realizada por el Gobierno las cifras que se entregan aducen que la quinta parte de los desplazados encuestados cuentan con los cinco componentes básicos de vivienda; las dos quintas partes tiene acceso a cuatro de los cinco componentes. El componente de seguridad jurídica es el que más falencias presenta.

Porcentaje de hogares que habitan en vivienda digna:



Fuente: DANE-Unidad para las Víctimas. Encuesta Goce Efectivo de Derechos 2013-2014.

iii) Tierras: Antes del año 2009, no se observaban avances significativos en esta materia, sin embargo, a partir del 2010 existe un trabajo arduo y serio del Gobierno por garantizar el derecho al retorno o reubicación con la recuperación de sus tierras o el acceso a nuevas tierras por parte de los desplazados forzados.

Así, conforme a la Ley 1448 de 2011 la restitución de hectáreas de tierras abandonadas y despojadas se va haciendo realidad y si bien no han culminado muchos procesos de restitución de tierras, sí se encuentran bastante en marcha. Aunque, el Gobierno proyectó que resolvería 80.000 casos de restitución para finales de 2013 solamente se habían emitido 666 sentencias de restitución de las 45.000 solicitudes recibidas. Además, el Gobierno informó que hasta la misma fecha eran tres familias las que habían retornado a su tierra en el marco de la restitución (Human Rights Watch, 2014, pág. 6)

El gobierno logró que la restitución de tierras estuviera en la agenda legislativa y que se diseñaran y ejecutaran las medidas necesarias para un acceso real, teniendo en cuenta los vacíos, falencias y problemas señalados durante el proceso de seguimiento, sin embargo, es menester señalar que muchos desplazados han sido víctimas de amenazas y extorsiones al intentar acudir a la restitución de tierras. En 2013 se habían recibido más de

700 denuncias por ese hecho, pero aún no se han imputado cargos a los presuntos implicados en los hechos. “En agosto de 2013, la Fiscalía informó que estaba investigando 43 casos de asesinatos de líderes, reclamantes o partícipes en asuntos de restitución de tierras cometidos desde 2008” (Human Rights Watch, 2014, pág. 6)

El gobierno logró que la restitución de tierras estuviera en la agenda legislativa y que se diseñaran y ejecutaran las medidas necesarias para un acceso real, teniendo en cuenta los vacíos, falencias y problemas señalados durante el proceso de seguimiento.

iv) Reformulación de la política de generación de ingresos:

La Corte reconoce que este punto es complicado y espinoso, que se ha constituido en un problema social en el país, pero no se puede escudar el gobierno en ello para no poner en marcha soluciones. En 2004, se detectaron falencias y bajos índices de satisfacción. El gobierno ha ejecutado esfuerzos que no se encuentran articulados ni encaminados realmente a generar ingresos entre los desplazados, porque no tenían en cuenta el origen netamente campesino y agricultor de la población y su incidencia en su nivel educativo. El programa, ordena la Corte, debe contener iniciativas de emprendimiento que tengan en cuenta la condición social y educativa, además de contener alianzas con el sector privado y la coordinación estatal.

Actualmente, los lineamientos bases para fortalecer el goce de este derecho son los planes de proyectos productivos y las ofertas de formación del Servicio Nacional de Aprendizaje con el fin de orientar la formación técnica y asesorar a los desplazados para asumir nuevos roles en el mercado laboral y logren desarrollar competencias y proyectos de auto sostenimiento que ayuden a la consecución de un mínimo vital.

No obstante, la Corte estima que los programas que se han diseñado no responden a las necesidades de generación de ingresos de las víctimas de desplazamiento y no reconoce sus potencialidades sino que se centra en recalcar que tienen carencia de habilidades y conocimientos, pero el Gobierno ante esto responde que para finales del año 2014, 3 de cada 5 miembros de un hogar desplazado actualmente estaba generando ingresos mediante su política de empleo.

v) Corrección de los vacíos protuberantes de las políticas de garantía a los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la no repetición:

Estos derechos se encuentran plasmados en los principios rectores de los desplazados forzados internos que son de obligatorio cumplimiento de acuerdo a la inserción que hizo la Corte Constitucional al Bloque de Constitucionalidad. Un avance real en la protección de estos derechos es fundamental para poder superar el Estado de Cosas Inconstitucional y garantizar que se protejan los intereses esenciales de nuestra sociedad por medio de las instituciones con idoneidad para ello, sin embargo, la mayoría de la población desplazada no tiene conocimiento a cual entidad debe acudir en la búsqueda de protección real para lograr “trascender el aspecto normativo de las políticas públicas en una práctica efectiva de derechos” (Suárez Sierra & Bustamante Rúa, Aspectos problemáticos del desplazamiento frente a los derechos a la salud, educación, vivienda y proyectos productivos, 2009, pág. 35)

La Corte estima que los esfuerzos para que se avance en este aspecto han sido ínfimos, tanto por la impunidad del delito de desplazamiento forzado, como por los obstáculos procesales, la incapacidad institucional para avanzar, la falta de estrategias para superarlos, el no acceso efectivo de las víctimas a la justicia.

Recuerda además, que los operadores jurídicos deben interpretar estos derechos “con la reiterada jurisprudencia constitucional en la materia y tomando en cuenta los principios de favorabilidad hacia el entendimiento y restablecimiento de sus derechos; la buena fe; la confianza legítima; la preeminencia del derecho sustancial, y el reconocimiento de la especial condición de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de estas víctimas” (Auto 219 M. P. Vargas Silva, 2011, pág. 75).

En lo referente al retorno, un porcentaje alto de desplazados dice haber retornado o haberse reubicado con o sin el apoyo del Estado, pero, de manera voluntaria más no digna, porque no cuentan con los elementos necesarios para una alimentación y vivienda adecuado, además de no tener seguridad sobre un auto sostenimiento permanente, es decir, viven del trabajo informal. El Gobierno ante esto aduce que la creación de los programas para realizar retornos se crearon hace poco tiempo, 4 años atrás, y que es una prioridad tener cifras satisfactorias para el año 2018.

A partir de la ley 1448 de 2011 se crean los Centros Regionales de Atención y Reparación y los Comités Departamentales Distritales y Municipales para la Atención y Reparación Integral a las víctimas que deben unificar la respuesta institucional para que, de manera inmediata, estas accedan de forma efectiva a la asistencia y reparación, adicional al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas-SNARIV.

Por otra parte, dicha ley también consagra indemnizaciones administrativas y garantías de no repetición. La indemnización administrativa es la que más solicitan las víctimas, se espera que esta se implemente gradual y progresivamente. Sin embargo, es enfática la Sala de Seguimiento al establecer que aunque se cambien los lineamientos, lo que va a permitir que cese el Estado de Cosas Inconstitucional es la ejecución e implementación de esas medidas.

vi) Protección de los derechos a la vida y seguridad de líderes y personas víctimas de desplazamiento forzado interno en situación de riesgo extraordinario:

La Corte, en diversas oportunidades le ha indicado al gobierno la necesidad inminente de medidas extraordinarias de protección con el fin de garantizar el derecho a la vida y a la seguridad de los representantes y los líderes de la población desplazada.

En el Auto 200 de 2007 estableció que se debían tomar medidas extraordinarias respecto a los líderes, debido a que, se presume que se encuentran en una situación de riesgo extraordinario, porque se ha comprobado que son objeto de persecución, amenaza y señalamientos, entre otros hechos criminales. El programa de protección del Ministerio del Interior es el encargado de adoptar planes de acción que protejan la vida de dichas personas.

“el derecho a la vida y a la seguridad personal de los líderes y representantes de la población desplazada, así como de personas desplazadas en situación de riesgo extraordinario, requiere de la adopción de medidas urgentes por parte de las autoridades para efectos de garantizar su protección” (Auto 200 de 2007).

Entre los líderes amenazados, las mujeres se encuentran especialmente afectadas, dado que han sido hostigadas y agredidas, violándoseles su derecho a la integridad y a la seguridad personal por el hecho de promover la defensa de los derechos humanos de la población desplazada. Lo anterior llevó a la Corte a exigir protección constitucional múltiple y reforzada en el Auto 098 de 2009 y se le ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que se creara y se pusiera en marcha un programa que promoviera la participación activa de las mujeres, pero, con especial protección hacia la violencia sociopolítica en su contra.



A pesar de que el gobierno ha tomado algunas medidas cautelares que le ha ordenado la Corte Constitucional y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, todavía son recurrentes las denuncias sobre asesinatos, torturas, hostigamientos y persecución a los líderes. Se le ha criticado que el programa se encuentra centralizado en Bogotá, la falta de protección a las familias de los líderes, la falta de eficiencia en los estudios de riesgo y en las solicitudes de protección, así como el poco desarrollo de las estrategias de prevención y la no existencia de información que pruebe la efectividad de las actuaciones, entre otras.

La Corte ha afirmado que la atención al momento de recibir las denuncias es muy lenta y pueden pasar varios días para recepcionarla. En estos casos, la falta de diligencia y prontitud de las entidades competentes puede ser un agravante en la situación de urgencia extrema en que se encuentran los líderes. También ha conocido casos en los cuales hay una ausencia total de acompañamiento por parte del Estado, especialmente cuando se trata de líderes desplazadas que son mujeres indígenas, afrocolombianas y campesinas, dada la dificultad de acceder a las zonas en las que se encuentran (Auto 098 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, 2013)

Adicionalmente, existen denuncias de los líderes a los cuales se les hacen estudio de riesgo sobre la falta de perfiles adecuados e idóneos de los analistas que se presentan con apatía y desinterés, además, de aumentar el riesgo en muchos casos, porque realizan los procedimientos sin reservas ante los vecinos. Así mismo, se quejan de la falta de compromiso del Gobierno con las medidas de emergencia brindadas porque son tardías y no garantizan el mínimo vital para subsistir en condiciones de seguridad.

Actualmente, la amenaza a los líderes es una causa de desplazamiento intraurbano, debido a que muchos han optado por cambiar de barrios, pero no de población. Por las

anteriores razones la Corte pide que se rediseñe en un instrumento los estándares para proteger eficazmente los riesgos de ese grupo específico.

vii) Ajustes a la política de ayuda humanitaria inmediata:

Este campo ha sido al que más presupuesto se le ha asignado, pero a pesar de ello, siguen presentándose problemas institucionales para darle respuestas integrales y de calidad a las necesidades a la población, las cuales logren garantizar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

El mayor problema radica en los plazos, se dan respuestas tardías a las solicitudes de entrega de ayuda y no se prorroga automáticamente dicha ayuda lo que conlleva a que se interpongan derechos de petición y tutelas para obtener los beneficios a los que se tiene derecho. Adicionalmente, no se tiene claridad sobre los pasos siguientes una vez terminada esta fase, ¿cómo es la articulación con las fases posteriores?

No obstante, las anteriores críticas, la Corte ha reconocido que ante la insuficiencia en la cobertura de los programas que se han diseñado, el Gobierno creó programas masivos de alimentación y alojamiento los cuales han generado efectos positivos en la población desplazada. Estos programas, miden los avances con indicadores cualitativos que tienen en cuenta condiciones materiales de los desplazados, además de ser presupuestalmente viable, dado que, los gastos se reparten entre el ICBF y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Con relación a la alimentación, el plazo de ayuda se aumentó a dos años, hecho que permite a futuro disminuir la brecha entre la fase de ayuda de emergencia y la estabilización socioeconómica, aunque al día de hoy sigue existiendo de igual manera, porque se prevé que un hogar desplazado puede lograr su estabilización en

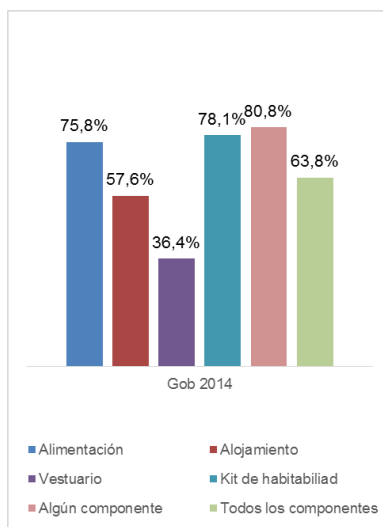
aproximadamente 8 años. Así mismo, establece la Corte que el nuevo lapso de tiempo no puede ser inflexible porque tiene que responder al cese de la vulnerabilidad y no solo al tiempo fijado, tal como, lo expresó en la C-278 de 2007 al estudiar la constitucionalidad del plazo fijado en la ley 387 de 1997.

Lo atinente a las alternativas de alojamiento temporal en condiciones dignas, se ha demostrado que el plazo que necesita la población desplazada para recibir un subsidio de vivienda ronda alrededor de los 4 años, por ello, el plazo establecido de un año para otorgar la ayuda de alojamiento dista mucho de ofrecer a los desplazados un derecho real y digno de protección, entonces reitera que el Gobierno no puede ser inflexible en el factor temporal de la ayuda humanitaria, sino que debe verificar las condiciones materiales de esta, para suspender este tipo de ayuda.

Otro factor importante para el criterio del alojamiento es la necesaria articulación que tiene que existir entre las entidades territoriales con responsabilidad en este componente y el sector central en aras de no poner en peligro el acceso al alojamiento en condiciones de igualdad, oportunidad y calidad, porque no encuentra aún definidas las responsabilidades y los lineamientos de cada autoridad y dependencia encargada “¿cómo van a asegurar que las entidades territoriales garanticen el acceso a los programas de alojamiento teniendo en cuenta todas las dificultades que ha encontrado el Gobierno Nacional para un propósito semejante en la etapa inmediata o de urgencia?” (Auto 099 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, 2013).

Por todo ello, la Corte considera que el modelo actual aún vulnera el derecho a la subsistencia mínima de los desplazados y el derecho a la igualdad y no cumple con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, así como tampoco, supera el Estado de Cosas Inconstitucional.

Porcentaje de recepción de Ayuda Humanitaria Inmediata por Componente con respecto al total de hogares incluidos que solicitaron



Fuente: DANE-Unidad para las Víctimas. Encuesta Goce Efectivo de Derechos 2013-2014.

viii) Ajustes a los componentes de retorno y reubicación de la política atención integral a la población desplazada:

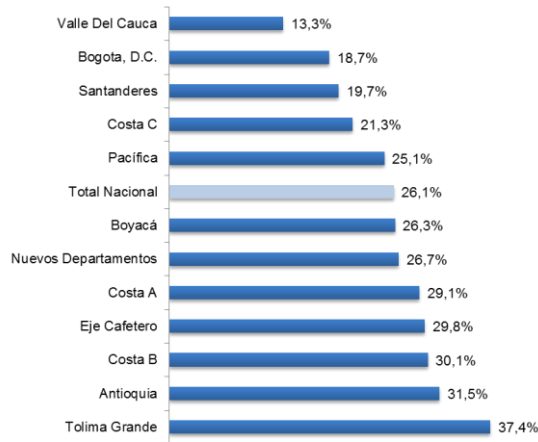
El retorno y la reubicación deben ser sostenibles y en condiciones de seguridad, voluntariedad y dignidad para poder contribuir a la superación del Estado de Cosas Inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Para que la voluntariedad sea válida, es necesario que sea una decisión libre e informada, por eso el Estado se encuentra en la obligación de recabar información actualizada, completa y objetiva sobre la situación de orden público de las zonas donde se pretenda retornar o reasentarse.

Este aspecto es bastante complejo debido a que hay que garantizarle a los desplazados retornos seguros, voluntarios y libres de improvisaciones por parte del Estado.

El Estado tiene la obligación de verificar la idoneidad de la zona en la reconstrucción del proyecto de vida del ciudadano, la Corte ha dicho que se tiene certeza de la idoneidad “cuando no corren peligro, a causa del conflicto, ni su vida, ni su integridad física y la de sus bienes” (T-515 M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo, 2010). Si no se logra verificar con certeza el retorno apto, pero la persona hace caso omiso de ello se tiene que levantar un acta que manifieste la advertencia y la asunción del riesgo. Así mismo, la seguridad del retorno no versa solo para el momento previo del retorno sino que debe ser permanente para que se pueda considerar que hay un restablecimiento exitoso del goce de los derechos.

Además, se debe articular el retorno o reasentamiento con los demás componentes de la política de atención integral, sin embargo, esto no puede convertirse en excusa para no corregir las falencias que la Corte identificó y ordenó ajustar. Debe recordarse que este aspecto es una prioridad dentro de la atención a los desplazados.

Porcentaje de hogares que solicitaron apoyo al gobierno, lo han recibido y lo han logrado.



Fuente: DANE-Unidad para las Víctimas. Encuesta Goce Efectivo de Derechos 2013-2014.

A pesar de las cifras que presenta el Gobierno, tanto la Corte Constitucional y los Organismos Internacionales consideran que en Colombia no están dadas las condiciones para el retorno y la reubicación, dado que se han identificado falencias fuertes en la seguridad de las zonas. Según un estudio de la *University of London* los lugares hacia donde se está desplazando nuevamente la población son remotos y de difícil acceso, lo que propicia que operen grupos ilegales. Concluye que las autoridades colombianas han logrado un avance en el control de zonas urbanas, pero no en las rurales (Cantor, 2010, pág. 10).

Se ha afirmado que el retorno en condiciones seguras y dignas en Colombia es el más complejo del mundo, debido a la presencia de minas antipersonales, de grupos armados, la falta de garantías de los derechos de los desplazados, que ante esta situación, muchas veces, deciden regresar silenciosamente, en grupos pequeños y asumiendo los riesgos (Eusse Guerra, 2010).

ix) Superación de los problemas de subregistro y de las falencias de los sistemas de información sobre población desplazada:

En el país las cifras de desplazados que maneja el Gobierno, los Organismos Internacionales, la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES siempre han diferido en el número de víctimas. (Internal Displacement Monitoring center, 2013, pág. 41).

Para el gobierno, siempre han existido menos desplazados de los que hay realmente, básicamente por dos razones, la primera, las causas que considera el Estado como generadoras de desplazamiento son muy limitadas para la realidad compleja del país, y segundo, porque los funcionarios públicos se niegan a registrar a personas que dicen ser desplazadas por grupos ya desmovilizados o se niegan a registrar segundos desplazamientos o a personas que ya tienen más de un año desplazadas, con la consecuencia de que se subdimensiona el asunto y subestima el número de víctimas. Ello implica que se proyecta la política pública sobre cifras que no son reales y no se aborda el problema integralmente.

Así, la Corte ha recalcado que la ausencia de mecanismo de inclusión en el Registro Único de la Población Desplazada antes del año 2000 sigue todavía causando mella, además se han identificado que existen amenazas de los grupos al margen de la ley hacia los desplazados para que no se registren, adicionalmente los funcionarios encargados crean obstáculos legales y no registran desplazamiento por causa del estado o de niños nacidos después de ocurrido el desplazamiento (Juristas, 2012, págs. 13-15).

El Gobierno reporta avances en el tema, pero estos no solucionan el problema, debido a que no atañen a solucionar las dificultades de fondo y no fortalecen la capacidad institucional en la recepción de la declaración de los desplazados; no se promocionan con

claridad los lineamientos procesales y probatorios que determinan la inclusión o exclusión; no hay respeto por el derecho fundamental al debido proceso en la inscripción; no hay unanimidad de criterio para registrar los desplazamientos intraurbanos. (Juristas, 2012, págs. 13-15).

x) Adopción de un mecanismo de participación amplio y democrático para las organizaciones de población desplazada:

Desde que emitió la T-025 la Corte dejó establecido la importancia de la participación de las víctimas en el proceso y ordenó que se estableciera un esquema de participación para que este derecho fuera efectivo. A pesar de que se han diseñado mecanismos de participación, estos no han cumplido las expectativas debido a que, si bien algunos han permitido la participación estas han sido centralizadas.

La Corte en el proceso de seguimiento mediante múltiples autos, entre ellos, el 008 de 2009 y el 383 de 2010 ha advertido el bajo cumplimiento de la participación efectiva y las falencias “de la participación de la población desplazada en el diseño, la ejecución y evaluación y seguimiento a la política pública de prevención y atención al desplazamiento forzado” lo que conlleva que en realidad la participación de la población desplazada en las decisiones de política se ha cumplido como un requisito formal.

Por lo anterior, ha ordenado que el gobierno debe avanzar, debido a que se ha limitado a presentar solo diseños de un Protocolo de Participación sin demostrar la ejecución del mismo en términos de participación y goce efectivo de derechos.

En la ley 1448 de 2011 se estableció un Sistema Nacional de Participación Efectiva de las Víctimas por medio de mesas de participación en todos los niveles territoriales con el fin de garantizar que exista representación de los afectados dentro de todos los espacios de



participación con el fin de garantizar la incidencia de ellos en el diseño, ejecución y aplicación de las políticas.

En 2012 se expidió el decreto 790 del 20 de abril que realiza modificaciones de la institucionalidad de la participación de los desplazados, por ejemplo cambia el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por el Comité Ejecutivo para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. Se ha criticado que los cambios pueden generar retrocesos en los pocos avances que se tenían porque cambian la organización y diluyen la participación de las víctimas de desplazamiento entre todas las víctimas colombianas, restándole el enfoque diferencial y de legitimidad dentro de las víctimas (Gómez Rodríguez, 2012).

Entre los desplazados existe un miedo general en cuanto a que no se haga un proceso de transición adecuado en los espacios creados para ellos y el proceso deje de funcionar o, peor aún, no comience a funcionar. En febrero de 2012 se realizaron talleres regionales sobre la participación de las víctimas en el proceso.

Metodología de socialización de la propuesta de reglamentación ley 1448, realizó un proceso de 7 talleres regionales, con 8 temas uno de ellos participación, sin embargo, “donde se hicieron las víctimas mostraron su gran descontento debido a que no se conocen los criterios con los que se escogieron a los participantes y las organizaciones, no se contó con mucha difusión del proceso, convirtiéndolo en clandestino” (Gómez Rodríguez, 2012).

A nivel nacional se han identificado como principales problemas de la participación:

“a) las instancias y espacios específicos para participación de la población desplazada (Comité Municipal/Departamental para la Atención Integral a la PD, las Mesas Temáticas y Técnicas, la Mesa Municipal/Departamental de Fortalecimiento a OPD); b) otras instancias de participación local (Plan de Desarrollo Municipal/Departamental, Consejos Territoriales de Planeación, Juntas de Acción Comunal ); c) la coordinación institucional (entre los diferentes entes territoriales,

la nación, Acción Social, el Ministerio de Justicia e Interior); d) las nociones o definiciones de participación de los funcionarios y líderes.” (Gómez Rodríguez, 2012).

xi) Avance en el goce efectivo de derechos de la población desplazada:

Esta medición se ha realizado mediante los indicadores de goce efectivo de derechos que se encuentran establecidos en los Autos 109 de 2007 y 116 de 2008. Los indicadores

“fueron pensados estableciendo una directa relación entre los distintos elementos de la política pública y su impacto en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, constituyéndose en un instrumento de medición útil para evaluar los efectos de los correctivos adoptados para superar las falencias señaladas en la sentencia T-025 de 2004, lo mismo que para evidenciar avances, rezagos y retrocesos en el cumplimiento de las metas fijadas”. (Auto 219 M. P. Vargas Silva, 2011, pág. 136)

El proceso se ha aplicado a lo largo de estos diez años, tanto por la Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado como por el Gobierno Nacional, y se han realizado tres encuestas de verificación del goce efectivo. El resultado le ha indicado a la Corte que los avances son mínimos y que en algunos aspectos hay incluso retrocesos.

La Corte concluye que en materia de subsistencia mínima, vivienda, generación de ingresos y derecho a la alimentación los resultados no mostraron avances significativos, sin embargo, el goce del derecho a la identidad de los desplazados sí ha mostrado avances importantes aunque, la Comisión y el Gobierno trabajen cifras divergentes sí se logró avanzar con los documentos de identidad y las libretas militares.

Por el contrario, el Gobierno aduce que con base en investigaciones objetivas y confiables, puede afirmar que a partir de la Ley de Víctimas el goce de los derechos de los

desplazados ha mejorado sustancialmente y el camino hacia la restauración de la ciudadanía plena de las víctimas es exitoso, dado que, la estabilización socioeconómica y la reparación de muchos hogares, hoy en día, es una realidad dejando atrás el asistencialismo propio de los primeros años de atención (Unidad de Víctimas, 2014).

La Unidad de víctimas ha informado que el índice de pobreza extrema de los desplazados ha bajado aproximadamente un 50%, asimismo los que se encuentran en índice de pobreza también han disminuido. También afirma que están dadas las condiciones para el regreso o reasentamiento. El derecho de identidad y los documentos de identificación son una realidad. Por el contrario, los indicadores que no presentaron avances positivos, asistencia humanitaria oportuna y efectiva y auto sostenimiento o generación de ingresos, así como, la exoneración de prestar el servicio militar para los varones se consideran en retos que se deben afrontar estratégicamente por el Gobierno para lograr un avance efectivo (Unidad de Víctimas, 2014).

ACNUR por su parte establece que hay mayor protección y articulación entre los desplazados y el Gobierno y esto ha arrojado resultados positivos, por ejemplo, en casos como el de la niñez que se ha visto fortalecida debido al trabajo que ha realizado el ACNUR, ha logrado reducir y mitigar los riesgos frente a la violencia, la explotación y el abuso, reconociéndoles como sujetos de derechos activos. Los departamentos de Arauca y Caquetá han mostrado resultados muy positivos en este aspecto y se han dado respuestas comunitarias positivas con apoyo institucional. Los niños son capacitados con talleres de arte, cultura, deporte, sesiones de mejoramiento de autoestima, etc. (ACNUR, 2013, págs. 16-17).

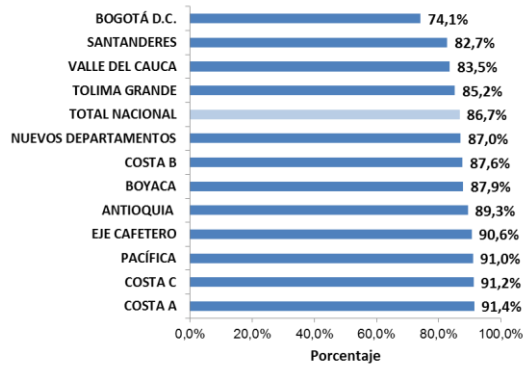
No obstante todo el esfuerzo del Gobierno, de la cooperación internacional y del seguimiento de la Corte, la situación sigue siendo alarmante y precaria. Los niños desplazados tienen una baja tasa de escolaridad; alrededor del 25% de los niños se encuentran en estado de desnutrición; las tasas de desempleo aumentan porque sus habilidades no son adecuadas para el lugar receptor; no tienen acceso real a los servicios públicos en los barrios marginales en los que se reasentan; la formalidad sigue siendo un escollo para poder inscribirse y recibir ayudas.

A modo general, la Corte, ha determinado que pese a los esfuerzos institucionales y presupuestales, las condiciones de vida actuales de la población desplazada son extremadamente precarias y no revelan cambios significativos desde que se declaró el Estado de Cosas Inconstitucional, por esa razón no se encuentran cercanas a lograr el goce efectivo y real de derechos.

xii) Avance en la garantía de los derechos a la salud y a la educación de la población desplazada y modificación del método de seguimiento:

En cuanto a la salud, la Corte ha reconocido el avance en aseguramiento de la población desplazada, sin embargo, ha enfatizado en que hay que trabajar en el acceso real a los programas de salud para poder avanzar en el cumplimiento de las órdenes dadas en la T-025 y los autos de seguimiento para conseguir el estado de bienestar tanto físico como mental de este grupo poblacional.

El Porcentaje de personas afiliadas y que reciben atención en salud cuando lo requieren el Gobierno lo estima en:



Fuente: DANE-Unidad para las Víctimas. Encuesta Goce Efectivo de Derechos 2013-2014.

La Corte ha podido constatar que aún continúan las falencias en el acceso a las vacunas, a la atención psicosocial que se incluyó dentro del programa de salud para ayudar a superar a las víctimas la tragedia que han vivido.

Entre las medidas que se implementaron está la declaración del hecho de desplazamiento masivo como evento catastrófico para facilitar la atención oportuna, además se dio la orden de incluir a las personas desplazadas, que no tuvieran ningún régimen de salud, en el régimen del Sisbén, aunque la atención médica que se les debe brindar es inmediata.

La Corte ha ordenado también que la atención no se limite a una atención de emergencia sino que sea integral, y para ello debe contener el derecho de información y un enfoque psicosocial, dado que, el desplazado debe saber cuándo se fijará la fecha para su atención oportuna y además debe contar con el componente de atención psicosocial para poder trabajar en la recuperación de la salud mental que puede verse afectada por los hechos de violencia que debieron presenciar y promover actitudes positivas para su incorporación social.

Las víctimas del desplazamiento, si bien han aumentado la cobertura de afiliación a salud, el disfrute de este derecho no se le garantiza y los obliga a hacer uso de instrumentos que, en principio, no deberían interponer como el caso de la acción de tutela, que es el medio que les ha permitido acceder a la atención mínima en salud, el incidente de desacato y la solicitud de cumplimiento de fallo (Suárez Sierra & Bustamante Rúa, Aspectos problemáticos del desplazamiento frente a los derechos a la salud, educación, vivienda y proyectos productivos, 2009, pág. 27).

La mayoría de las tutelas interpuestas solicitan que se autorice la realización de exámenes médicos, que se entreguen medicamentos que se encuentran previstos en los planes obligatorios de salud, se otorguen citas con especialistas o se proceda a realizar cirugías amparadas. En el tema de salud, si bien el cubrimiento es mayor, ello no ha redundado en calidad en la atención de los pacientes desplazados.

Aún hace falta mayor voluntad tanto a nivel de política como a nivel administrativo y financiero, dado que no se brinda la atención en condiciones dignas, oportunas, suficiente y eficiente, es decir, no se puede considerar un servicio aceptable. Aunado a ello, hay que reconocer que la crisis financiera de los hospitales públicos también ha afectado a los desplazados, debido a que, muchos de ellos se encuentran en liquidación o ya han sido cerrados.

En lo referente a la atención de la población indígena y afrocolombiana, a pesar de que tienen derecho desde el momento en que figuran en el Registro de Desplazados a afiliarse a una EPS de naturaleza indígena o de carácter nacional, se ha verificado que realmente no tienen acceso y sobreviven en condiciones precarias de salud, debido a la poca salubridad y la desnutrición en que se encuentran, además de verse afectados por enfermedades que se previenen con vacunas.

Debido a estas razones, la Corte, ha estimado que no existen avances significativos en la cobertura real de salud de los desplazados forzados internos y ordena que se adopten nuevos mecanismos para la corrección de las falencias de oferta, acceso y atención adecuada y oportuna.

Respecto al derecho a la educación, el Estado debe garantizar un cupo escolar a cada niño desplazado que se encuentre dentro del rango de educación obligatoria, es decir, entre los 5 y 15 años de edad, no obstante, aún no se ha podido cubrir por completo la demanda escolar, que sea gratuita y permanente. La Corte ha establecido que se debe acceder a la escuela mientras se es desplazado, o en el lugar de reasentamiento y se debe reincorporar a la institución cuando se retorne al lugar de origen.

La desinformación sobre las características reales de la población desplazada también coadyuva a que no se le otorguen cupos a toda la población en edad escolar y se afecte el núcleo duro del derecho real al acceso a la educación, y a la permanencia y calidad en el servicio. Adicionalmente, se debe fortalecer la gratuidad del servicio y garantizar la exención de las matriculas, uniformes, transporte y útiles escolares.

Se debe tener disponibilidad de instituciones en condiciones físicas y financieras adecuadas, de calidad y pertinencias, pero en muchos municipios del país no existen centros educativos adecuados y las condiciones en que se brinda el servicio es indigna y discriminatoria si se compara con colegios públicos en los que no se encuentran desplazados forzados. Además, el desconocimiento de las víctimas sobre su derecho a la educación básica obligatoria y gratuita, también influye en que el mismo no sea exigido porque muchas personas lo consideran como una prerrogativa y no como un derecho gratuito e impostergable (Suárez Sierra & Bustamante Rúa, Aspectos problemáticos del

desplazamiento frente a los derechos a la salud, educación, vivienda y proyectos productivos, 2009, págs. 28-29).

Por otra parte, la Corte no ha podido analizar bien los resultados que presenta el Gobierno porque las cifras son inconsistentes con los indicadores de medición; por ello, considera que el avance en educación no es concreto y no permite conocer el desarrollo real, sin embargo, es evidente que existe una brecha entre el desplazamiento y el retorno al estudio de los menores de edad desplazados porque casi la mitad de los niños desplazados optan por ir a trabajar para ayudar al sostenimiento de su familia, lo cual se considera como un hecho que aumenta la vulnerabilidad y perpetúa la exclusión de dichas personas.

Por último, es importante que el modelo de medición tenga un cambio sustancial que gira en torno a la medición cualitativa del goce del derecho a la educación, dado que los informes que se entregan a la Corte Constitucional hacen mención a cómo se realiza la distribución de los recursos, sin hacer énfasis en la medición de los resultados de impacto educativo entre la población desplazada, los maestros y la validez de modelos pedagógicos dentro de la especialidad de la situación de la población a la cual se dirige.

Por todo lo anterior la Corte constata que el Estado de Cosas Inconstitucional aún persiste a pesar de todos los esfuerzos institucionales y presupuestales. Reconoce los avances en algunos derechos y la efectividad en algunos cambios que se han realizado en la política pública de atención integral y en la adecuación institucional para su aplicación, pero en términos generales el Tribunal considera que no se ha logrado demostrar por el Gobierno que exista “un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima de desplazamiento forzado y en la superación efectiva de



las condiciones que dieron lugar a dicha declaratoria”. (Auto 219 M. P. Vargas Silva, 2011, pág. 163).

## 2.6 Criterio de sostenibilidad fiscal

Siguiendo la ruta que han tomado muchos países del mundo, como Alemania o España que recientemente incorporó la estabilidad presupuestaria en su Constitución, en Colombia se aprobó el Acto Legislativo 3 de 2011, mediante el cual se modificó el artículo 334 de la Constitución Política y se estableció el criterio de sostenibilidad fiscal.

“Artículo 334: La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales”.

La Sostenibilidad fiscal se estableció como un principio que “debe orientar a las ramas y órganos del poder público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica” que se desarrolla como condición para la ejecución del Estado Social de Derecho, por tanto, debe permear las actuaciones de las distintas ramas del poder con el fin de garantizar la prestación actual y futura, por parte del Estado, de los derechos llamados de “segunda generación”, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales.

“El “principio” o criterio de sostenibilidad fiscal tiene un carácter exclusivamente instrumental. Tanto del análisis conceptual como del estudio histórico del Acto Legislativo demandado, se infiere con claridad que **el criterio ordenador no es un fin constitucional en sí mismo considerado, sino apenas un medio para la consecución de los objetivos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho** (C-288 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, 2012)

Los antecedentes normativos de esta reforma en el país provienen de la ley 358 de 1997, la cual establece unos límites al endeudamiento de las entidades territoriales con el fin de que no excedan su capacidad de pago. Por otra parte, de la ley 617 de 2000 que categoriza presupuestalmente los fiscos de los departamentos, municipios y distritos (C-132 de 2012 M. P. Humberto Sierra Porto, 2012).

En la ley 1448 de 2011, la ley de víctimas, el artículo establece que el Gobierno en un plazo determinado debe crear un Plan Nacional de Financiación que asegure que las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación de la ley se realizarán asegurando la sostenibilidad fiscal de la Nación.

Las principales razones que adujo el Gobierno para introducir la reforma a la Constitución es que el recaudo del país es limitado y, en aras de proteger la continuidad y el avance sostenido de las políticas públicas, se debía controlar el gasto con el fin de cumplir los derechos sociales de las presentes generaciones y las futuras, reducir la pobreza y la desigualdad en concordancia con el fisco.

El Gobierno prevé que de no ser así las tasas de interés subirían, porque tanto el sector público como el privado entrarían en competencia por los recursos limitados, inhibiendo la inversión y las mejoras productivas, lo cual afectaría la economía del país y obligaría a realizar ajustes macroeconómicos que pueden significar en el futuro que el gobierno no tenga la capacidad de proveer bienes y servicios a sus ciudadanos (Zuluaga, Palacio Mejía, Alonso Masmela, & Quintero, 2011, págs. 4-5).

Mediante sentencia C-132 de 2012 la Corte conoció una demanda de inconstitucionalidad contra el acto legislativo 3 de 2011 pero se declaró inhibida para proferir fallo de fondo por cuanto el demandante no logró estructurar en sus argumentos

ningún cargo de inconstitucionalidad que cumpliera los requisitos mínimos de suficiencia y claridad (C-132 de 2012 M. P. Humberto Sierra Porto, 2012).

Dentro del respeto de la Constitución, las autoridades deben cumplir con logros de política económica y sostenibilidad fiscal, por ello, las autoridades económicas deben comprometerse con la estabilización macroeconómica del país, puesto que, de esta manera, se va a favorecer el acceso de bienes y servicios a los ciudadanos y el cumplimiento de los objetivos constitucionales de la intervención en la economía por parte del Estado (Zuluaga, Palacio Mejía, Alonso Masmela, & Quintero, 2011, pág. 2).

El Gobierno pretende establecer un techo al gasto público social, dado que, el cumplimiento de los derechos de “segunda generación” es progresivo y debe ir de acuerdo a la capacidad de recaudo fiscal del país, sin embargo, es necesario precisar que las necesidades sociales básicas de este país requieren una atención urgente e inmediata. Así mismo, las necesidades de la población vulnerable y especialmente protegida como los desplazados forzados internos, como lo ha dicho la Corte en reiteradas ocasiones, necesitan que se les garantice el goce real y efectivo de sus derechos de manera inmediata.

“Esta Corporación ha puntualizado que las reglas de responsabilidad fiscal y el criterio de sostenibilidad tienen un carácter instrumental respecto de los fines y principios del Estado Social de Derecho, en particular, son una herramienta útil para la realización progresiva de los contenidos prestacionales de las garantías constitucionales. Sin embargo, ha resaltado que la disciplina fiscal y la sostenibilidad financiera no pueden tomarse como fines últimos del Estado ni justificar limitaciones de los derechos fundamentales (...)” (C-258 M.P. Jorge Ignacio Pretelt, 2013)

Aunque en la reforma para introducir el criterio de sostenibilidad fiscal se argumentó que él mismo desarrolla el Estado Social de Derecho coadyuvando a la realización efectiva de derechos específicos, se ha considerado que este principio será la muerte política de derechos como los de la salud, educación y vivienda digna, porque en aras del cumplimiento del mismo, la efectividad real de los derechos se verá menoscabada

y el Ministerio de Hacienda podrá negar el cumplimiento de los derechos que se consagraron en la Constitución de 1991 (Zafra Roldan, 2011, pág. 1).

El Gobierno lo presentó como un principio que debe irradiar a todos los derechos y a los órganos del poder público en aras de que sus decisiones sean coherentes con los propósitos del Estado Social de Derecho y la política de gasto público pueda mantenerse en el tiempo. El legislador en consonancia con el ejecutivo deben definir el contenido y alcance de los derechos sociales y económicos con las posibilidades fiscales reales y ellos deben ser aplicados por el juez, en virtud del artículo 113 de la Constitución.

Según la Ley 1695 de 2013 cuando se profiera una sentencia por una Alta Corte, el Procurador General o uno de los Ministros, puede crear un incidente de impacto fiscal sobre la afectación de las finanzas con esa decisión. Sin embargo, no se puede afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

“En últimas, la existencia de un incidente de impacto fiscal, antes que ser una medida encaminada a prohibir que los jueces adopten decisiones que comporten un fuerte impacto económico, lo que hace es regular tal facultad, con el fin de alcanzar un fin que se considera importante, como lo es la sostenibilidad fiscal” (C-132 de 2012 M. P. Humberto Sierra Porto, 2012)

Ante esto, resulta que la colaboración del juez es esencial en la aplicación efectiva del criterio de sostenibilidad fiscal aunado al goce real de derechos dentro de las garantías y limitaciones del Estado. ¿Se plantea un declive a las órdenes de la Corte Constitucional? Se considera que sí es un retroceso, porque hay que recordar que la Corte Constitucional ha recibido muchas críticas por lo costoso que resultan sus decisiones, que además, acusan de no tener en cuenta el impacto fiscal por lo que se considera que va a mermar no solo las decisiones de la Corte sino el cumplimiento que el Gobierno permita de las mismas. Entre estas cuestionadas decisiones se encuentran las inherentes a la protección de los

desplazados forzados por la violencia que todavía no gozan de resultados reales en el goce efectivo de derechos.

Sin embargo, el Gobierno fue enfático en afirmar que en virtud del artículo 113 de la Constitución es necesario que todos los órganos del poder público, actuando dentro del ámbito de sus competencias, irradian en sus decisiones el criterio de sostenibilidad fiscal y adopten sus actos y decisiones conforme al mismo, debido a que, ello contribuirá de forma importante a la realización de los fines del Estado Social de Derecho y a evitar la insolvencia en las cuales los gastos vayan a superar los ingresos y se torne imposible asumir los compromisos impuestos (C-132 de 2012 M. P. Humberto Sierra Porto, 2012).

¿Se podría afirmar que el derecho de retorno y reasentamiento en condiciones dignas podrá considerarse un derecho de goce real y efectivo con la aplicación del principio de sostenibilidad fiscal? ¿Es posible limitar el acceso a una vivienda digna en los lugares de retorno por la primacía de la sostenibilidad fiscal? Estas preguntas surgen y quedan abiertas para el debate que plantea dicha reforma.

Es menester hacer alusión también a la ley 1751 de 2015 –Ley Estatutaria de Salud– con el fin de relacionar que en esta se encuentra presente el principio de sostenibilidad fiscal con relación al derecho fundamental de la salud. ¿Es este principio una medida regresiva y un límite al goce efectivo de este derecho?

En principio, la ley por sí sola ya se considera que restringe el derecho fundamental a la salud porque lo toma como un derecho de carácter prestacional y, a su vez, la adopción del criterio de sostenibilidad fiscal se comporta como un retroceso al principio de progresividad. Ha dicho la Corte lo siguiente:

“(…) El derecho a la salud es un derecho constitucional fundamental. La Corte lo ha protegido por tres vías. La primera ha sido estableciendo su relación de conexidad con el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal y el derecho a la dignidad humana, lo cual le ha permitido a la Corte identificar aspectos del núcleo esencial del derecho a la salud y admitir su tutelabilidad; la segunda ha sido reconociendo su naturaleza fundamental en contextos donde el tutelante es un sujeto de especial protección, lo cual ha llevado a la Corte a asegurar que un cierto ámbito de servicios de salud requeridos sea efectivamente garantizado; la tercera, es afirmando en general la fundamentalidad del derecho a la salud en lo que respecta a un ámbito básico, el cual coincide con los servicios contemplados por la Constitución, el bloque de constitucionalidad, la ley y los planes obligatorios de salud, con las extensiones necesarias para proteger una vida digna(…)” (T-760 M. P. Manuel José Cepeda, 2008)

Aunque se ha dicho que con el criterio de sostenibilidad no se puede afectar el núcleo de los derechos fundamentales es necesario afirmar que se convierte en un obstáculo económico para una satisfacción del derecho a la salud oportuno, eficaz y de calidad. Aunque no sea *per se* si da pie para interpretaciones restrictivas del derecho y alcances restringidos tanto en cobertura como en prestación.

El criterio de financiación es importante en el sistema de salud, dado que, el Estado tiene el deber de atender el carácter prestacional del derecho y debe organizar el sistema de forma idónea y eficiente para que tal prestación se lleve a cabo. Sin embargo, lo anterior no significa que se pueda lesionar el derecho y limitar la responsabilidad estatal con los usuarios del sistema porque el criterio de sostenibilidad fiscal debe actuar como un instrumento y no como un fin.

La prestación eficiente y oportuna del carácter prestacional del derecho a la salud prima sobre las acciones pertinentes para preservar la sostenibilidad y esta no puede constituirse en un criterio de negación de los servicios de salud debidos a los usuarios (C-313. M. P. Gabriel Mendoza Martelo, 2014).

Sobre esto el Gobierno ha manifestado que la sostenibilidad fiscal es compatible con la jurisprudencia constitucional, dado que, lo que hace es imponer una carga al Estado para garantizar recursos a futuro y de ninguna manera condiciona el goce efectivo del

derecho a la salud a la disponibilidad de recursos. No obstante, la Academia y los usuarios consideran que puede ser al contrario (C-313. M. P. Gabriel Mendoza Martelo, 2014).

La Corte Constitucional declaró que la sostenibilidad financiera es oportuna y ajustada al derecho en la Ley 1751 de 2015 por ser un criterio con arraigo constitucional y advierte que no puede usarse como un mecanismo para negar una prestación eficiente y oportuna de los servicios de salud, debido a que, debe atenerse a lo consagrado por el constituyente y decantado por la Corte Constitucional sobre la fuerza del mismo como herramienta de garantía.

Así, en materia de salud no pueden las autoridades judiciales o administrativas acudir a la sostenibilidad fiscal para menoscabar el derecho, restringir el alcance del derecho o negar la protección efectiva de este derecho. No obstante, muchas dudas surgen acerca de la aplicación real de este criterio orientador y su papel en esta ley. Surgen preguntas y quedan abiertas para el debate que plantea dicha reforma. ¿Es una medida regresiva para el goce real y efectivo de los derechos la implementación del criterio en la ley y en la Constitución? A nuestro modo de ver, sí.

## CONCLUSIONES

El Estado de Cosas Inconstitucional se encuentra encaminado a enjuiciar una situación bajo un parámetro jurídico, es decir, busca determinar si una situación de alcance colectivo viola los estándares del ordenamiento jurídico al no evaluar la conveniencia de una política pública. En el caso colombiano, la Corte establece como estándar la Constitución Política de Colombia y los Tratados Internacionales ratificados e incorporados mediante el bloque de constitucionalidad.

Otra característica diferenciadora de esta figura jurisprudencial y que constituye un punto de inflexión en nuestra tradición es el seguimiento que se genera, puesto que, el caso no culmina con la declaración de un estado de cosas inconstitucional, sino que es en este momento cuando realmente adquiere fuerza, debido a que, a través del mecanismo de diálogo entre los actores involucrados comenzará el diseño de políticas adecuadas para hacer cesar la situación que le dio origen y, la Corte actuará como supervisor generando todo tipo de opiniones acerca de su legitimidad para hacerlo dentro del contexto de la separación de poderes.

Debido a la grave crisis humanitaria que aborda el tema escogido no es baladí. La Corte ha asumido un rol de “jefe” a los demás poderes, en el sentido que en desarrollo de este proceso emite órdenes que, si bien comenzaron siendo abiertas, cada día contienen lineamientos más específicos sobre cómo debe actuar cada institución para el logro del goce de derechos.



La Corte se ampara en el apego a la Carta Magna para realizar toda la labor que supone establecer un remedio estructural, aduce no querer remplazar a ningún otro poder sino que dentro del Estado Social de Derecho se encuentra estableciendo soluciones eficaces en un espacio judicial que se lo permite. No obstante, ¿hasta dónde puede ir la Corte en desarrollo de sus funciones y de la colaboración armónica de los poderes para emitir órdenes a los demás poderes? ¿Hasta qué punto esas órdenes son legítimas?

Hay que recordar, como se mencionó en el trabajo, que las órdenes de tutela cuando no se cumplen tienen consecuencias que pueden ser hasta privativas de la libertad del funcionario y es acá donde adquiere fuerza la pregunta de la legitimidad de esas órdenes de la Corte cuando actúa como “súper Corte” otorgando beneficios que no se encuentran previstos en los presupuestos de las entidades públicas y que muchas veces no dejan ámbito de maniobra al funcionario.

El tema adquiere más importancia cuando se recuerda que la Corte al actuar en sede de revisión de acción de tutela abre un espacio que crea una nueva “instancia” que se erige como la de cierre y la decisión que se tome finalmente será la que va a constituir precedente, así, cambie una decisión de la justicia ordinaria o contenciosa.

La Corte, muchas veces obliga a que se den beneficios a los desplazados que deberían estar inmersos dentro de una política pública general de erradicación de pobreza y no deberían ser aparte para los desplazados, puesto que, las instituciones no deben actuar como compartimientos estancos si en verdad buscan la efectividad de sus decisiones. Se han adelantado investigaciones a raíz de denuncias relativas a la venta del estatus de desplazado interno forzado solo con el fin de acceder a esas ayudas, un ejemplo de ellos es el caso de desplazamiento de la finca Las Pavas ubicada al sur del Departamento de

Bolívar, en el cual al parecer se realizó un montaje por una ONG y un grupo de campesinos que buscaban beneficios económicos (Períodico el Espectador, 2011)

Así mismo, el Gobierno ha denunciado que “en algunos casos se estaban prefabricando víctimas de desplazamiento y de hechos que no lo fueron para interponer recursos y reclamar millonarias indemnizaciones” (Períodico el Espectador, 2011), de comprobarse estos hechos esta política pública por la que Corte tanto ha luchado, se puede decir que está teniendo un efecto perverso en la sociedad.

Sin embargo, es necesario resaltar que aún no se puede precisar el efecto general que tendrá el litigio estructural en materia de desplazamiento forzado porque, aunque han pasado diez años, esta es una cifra pequeña para realizar una verdadera evaluación, debido a que si tomamos el ejemplo de la eliminación de la doctrina *separate but equal* de las escuelas públicas de Estados Unidos se puede precisar que el proceso duró alrededor de 40 años.

No obstante, sí se debe reconocer que la Corte, por medio de este proceso, ha ayudado a que las instituciones públicas actúen con mayor eficacia y las ha obligado a planear en el corto y largo plazo para poder llegar a un goce efectivo de los derechos de los desplazados forzados internos por la violencia, aunque, como lo ha dicho la Corte, actualmente, todavía no es una realidad. Así, también se le atribuye a la visualización que se le ha dado a dicha problemática que hoy el reconocimiento de las víctimas en el país sea una realidad plasmada en la ley 1448 de 2011.

A nivel internacional, las actuaciones de la Corte son vistas con buenos ojos, se tiene la imagen de la Corte vanguardista latinoamericana que protege los intereses de los ciudadanos y que ha sabido sortear, con técnicas jurídicas, la compleja realidad en que se

encuentra el país, que se materializa en violación de derechos de grandes grupos por causas estructurales que, para ser solucionados requieren una tramitación creativa del Tribunal. Además, que ha instado al cumplimiento de la Constitución de 1991, aún, con las condiciones adversas de un conflicto armado interno que perdura en el tiempo.

Respecto al principio orientador de la sostenibilidad fiscal se puede concluir que si bien la economía del país, el gasto público social y las decisiones de la Corte, sobre todo en materia de protección de desplazados forzados internos no son compartimientos estancos, no debe permitirse que se socaven los derechos de esta población vulnerable, ni de ningún ciudadano. No obstante, el modelo instaurado del principio de sostenibilidad fiscal apunta hacia un declive de los derechos consagrados en la Constitución de 1991, a pesar de consagrarse como un criterio orientador de actuaciones.

La sostenibilidad debe permear las actuaciones de los órganos de poder del Estado, en especial, las sentencias de la Corte Constitucional de fuerte impacto económico que se han mencionado a lo largo de este trabajo. Se ha criticado que dichos fallos, a pesar de, ser conforme a derecho no tienen en cuenta el fisco y diseñan un plan de desarrollo económico y alterno al que desarrolla el Gobierno.

De hecho una de las sentencias que más impacto económico ha tenido es la T-025 de 2004 con su proceso de seguimiento en la cual la Corte ha protegido los derechos de los desplazados en su dimensión objetiva, es decir, ampliando el contenido y alcance de los mismos en cuanto al contenido mínimo que se le debe garantizar a un desplazado forzado dejando inoperante la limitación presupuestaría del Gobierno en materia de atención al desplazamiento forzado. A su vez, ha irradiando la decisión a personas que no habían

acudido a la jurisdicción pero que se encontraban en una situación similar para evitar una cascada de tutelas por hechos similares.

Si bien la Corte, en estas decisiones, ha conminado al gobierno a que cumpla los derechos de las personas afectadas por el desplazamiento forzado interno, solo le ha establecido al gobierno directrices y rutas de actuación sin abrogarse las funciones de las otras ramas del poder, ni vía judicial, ejecutar gastos. Sin embargo, es oportuno mencionar que no siempre el Estado ha tenido la capacidad económica de hacer frente al cumplimiento de la dignidad humana de todos los colombianos.

Tanto la Corte, como el Gobierno, se han basado en la colaboración armónica de los poderes para justificar sus actuaciones. La Corte, para señalar las directrices de actuación que debe seguir el Gobierno para no menoscabar los derechos de los ciudadanos y el Gobierno para establecer que se debe demostrar que las decisiones de la Corte son presupuestalmente viables y que los gastos en que se debe incurrir para cumplir una sentencia, deben estar presupuestados o solventados en el futuro.

En conclusión, el criterio de sostenibilidad fiscal se considera como una medida regresiva que aunque no pueda comprometer el núcleo de los derechos fundamentales sí va a afectar la satisfacción plena de derechos, sobretodo, los sociales.

## Referencias

- Abrisketa, J. (2010). Los estándares normativos internacionales y la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional Colombiana: su incidencia en la población desplazada. *Revista do Instituto Brasileiro de Diretos Humanos*, X(10), 149-167.
- ACNUR. (28-29 de Mayo de 2013). Conferencia de soluciones sostenibles para la población desplazada: experiencias internacionales y nacionales. Bogotá, Colombia.
- ACNUR. (2013). *Rindiendo Cuentas*. Bogotá: ACNUR.
- Auto 098 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva (Corte Constitucional 21 de mayo de 2013).
- Auto 099 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva (Corte Constitucional 21 de mayo de 2013).
- Auto 219 M. P. Vargas Silva, Auto 219/11 (Corte Constitucional 13 de Octubre de 2011).
- Auto 219 M. P. Vargas Silva, L. E., Auto 219/11 (Corte Constitucional 13 de Octubre de 2011).
- Barrero Berardinelli, J. A. (2012). La igualdad ante la ley en el caso Brown v. Board of education (1954). *Boletín del Instituto de Estudios Constitucionales*(30), 27-46.
- 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. (2009). En torno a la justicia constitucional en Latinoamérica y algunos desafíos temáticos por afrontar. *Revista de Derecho Político UNED*, 178-212.
- Botero Angulo, J. H. (2014). Extravíos del NeoConstitucionalismo. *Actuales paradigmas jurídicos* (págs. 1-27). Santa Marta: Fasecolda.
- Bustamante Peña, G. (2011). *Estado de Cosas Inconstitucional y Políticas Públicas*. Bogotá: Tesis para optar por el título de magister.

- C-132 de 2012 M. P. Humberto Sierra Porto, C-132 (Corte Constitucional Colombiana 29 de febrero de 2012).
- C-258 M.P. Jorge Ignacio Pretelt, C-258 (Corte Constitucional 7 de mayo de 2013).
- C-288 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, C-288 (Corte Constitucional 18 de abril de 2012).
- C-313. M. P. Gabriel Mendoza Martelo, C-313 (Corte Constitucional Colombiana 29 de mayo de 2014).
- Cantor, D. (2010). *Estrategias para manejar la inseguridad: el retorno de los desplazados*. Londres: Institute of Commonwealth Studies. University of London.
- Cepeda Espinosa, M. J. (1991). Los derechos y la interpretación de la nueva Constitución. *didáctica de la Nueva Constitución*, (págs. 1-7). Bogotá.
- Cepeda Espinosa, M. J. (2008). *Polémicas Constitucionales*. Bogotá: Legis.
- Charry Urueña, J. M. (7 de septiembre de 2012). *Constitución: límite efectivo, incluso para el juez constitucional*. Recuperado el 16 de septiembre de 2014, de Ambito jurídico: [http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120907-08\(constitucion\\_limite\\_efectivo\\_incluso\\_para\\_el\\_juez\\_constitucional\)/noti-120907-08\(constitucion\\_limite\\_efectivo\\_incluso\\_para\\_el\\_juez\\_constitucional\).asp](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120907-08(constitucion_limite_efectivo_incluso_para_el_juez_constitucional)/noti-120907-08(constitucion_limite_efectivo_incluso_para_el_juez_constitucional).asp)
- Chayes, A. (1976). The role of the judge in public law litigation. *Harvard Law Review*, 89(7), 1281.
- Contreras, E., & López, B. &. (2012). Facticidad y Constitución. *Athenas*, 1(2), 49-75.
- Courtis, C. (2005). ¿nuevos rumbos en el control judicial de la actividad de los poderes políticos? En C. Centro de Estudios Legales y Sociales, *Temas para pensar la crisis "colapso del sistema carcelario"* (págs. 91-119). Buenos Aires: XXI Siglo editores.
- Defensoría del Pueblo de Colombia. (2004). *Desplazamiento Forzado, sentencia T-025 de 2004*. Bogotá: Defensoría del Pueblo.

- Ely Yamin, A., Parra-Vera, O., & Gianella, C. (2011). Colombia judicial protection of the right to health: an elusive promise? En A. E. Yamin, & S. (. Gloppen, *Litigating Health Right. Can Courts brings more justice to health?* (págs. 103-131). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Eusse Guerra, J. (25 de Agosto de 2010). Retorno en Colombia sería el más complejo del mundo. *El Colombiano*.
- Falla Ly, M. E., & Zapata Tello, S. E. (2014). Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis jurisprudencial y Derecho Comparado. *Sapere*, 7, 1-12.
- Fiss, O. (1979). The Supreme Court, 1978 Term. foreword: The Fors of Justice". *Harvard Law Review*, 93(1).
- Fiss, O. (2007). *El Derecho como razón pública*. Madrid: Marcial Pons.
- Fuller, L. (1978). The Forms and Limits of Adjudication. *Harvard Law Review*, 94, 368.
- Gargarella, R. (2006). ¿Democracia deliberativa y judicialización de los derechos sociales? *Perfiles Latinoamericanos*, 28, 9-32.
- Gargarella, R. (7 de julio de 2011). *Seminario Gargarella*. Recuperado el 18 de septiembre de 2014, de <http://seminariogargarella.blogspot.com/2011/07/toma-de-tierras-de-grootboom-al.html>
- Gómez Rodríguez, J. (2012). *Viva.org*. Recuperado el 10 de Diciembre de 2014, de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0302/articulo07.html>
- González Jácome, J. (2002). *El camino hacia la categorización del desplazado como sujeto especial de derechos*. Recuperado el 2014, de <http://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/derecho/dere4/Tesis-56.pdf>
- Henao Pérez, J. C. (2013). El juez constitucional: un actor de las políticas públicas. *Revista de Economía Institucional*, 15(29), 67-102.

- Holland, K. (1991). *Judicial Activism in Comparative Perspective*. Londres: MacMillan.
- Human Rights Watch. (2014). *Colombia. Resumen de país*.
- Insuasty Delgado, N. C. (2012). Análisis de la capacidad institucional municipal en Colombia frente a los derechos de educación y vivienda de la población desplazada. *Punto de Vista*, III(5), 95-118.
- Internal Displacement Monitoring center. (2015). *Internal Displacement*. Recuperado el 23 de Mayo de 2015, de <http://www.internal-displacement.org/>
- Julia Eleyza Arellano Serquén Vs. Lambayeque, Exp. N° 2579-2003-HD/TC (Tribunal Constitucional 6 de Abril de 2004).
- Juristas, C. C. (2012). *VII Informe de seguimiento a la aplicación en Colombia de las recomendaciones del Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para los derechos humanos de las personas internamente desplazadas*. Bogotá.
- Landau, D., & López-Murcia, J. D. (2009). Political Institutions and judicial role: an approach in context, the case of the Colombian Constitutional Court. *Vniversitas*(119), 52-92.
- Mora Castillo, S. M. (septiembre de 2012). *El litigio de la reforma estructural de los tribunales constitucionales como actores políticos*. Recuperado el 18 de septiembre de 2014, de Universidad de Salamanca: [http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/TFM\\_sandra\\_mora\\_castillo.pdf](http://campus.usal.es/~acpa/sites/default/files/TFM_sandra_mora_castillo.pdf)
- Noguera Fernandez, A., & Criado de Diego, M. (2011). La Constitución colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo en América Latina. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13(1), 15-49.



- Núñez, A. J. (7 de septiembre de 2012). *El ECI: una visión desde el 'public choice'*. Recuperado el 16 de septiembre de 2014, de Ambito Jurídico:  
[http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120907-07\(el\\_eci\\_una\\_vision\\_desde\\_el\\_public\\_choice\)/noti-120907-07\(el\\_eci\\_una\\_vision\\_desde\\_el\\_public\\_choice\).asp](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120907-07(el_eci_una_vision_desde_el_public_choice)/noti-120907-07(el_eci_una_vision_desde_el_public_choice).asp)
- Oberarzbacher Dávila, F. E. (2011). La justiciabilidad y el mínimo vital de los DESC: teoría y práctica en Colombia. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 41(115), 363-400.
- Pérez Escobar, J. (1997). *Derecho Constitucional Colombiano*. Bogotá: Temis.
- Periódico el Espectador. (1 de Diciembre de 2011). *El Espectador*. Recuperado el 26 de Mayo de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/judicial/no-existio-desplazamiento-pavas-fiscal-general-articulo-314396>
- Periódico el Espectador. (1 de Diciembre de 2011). *El Espectador*. Recuperado el 26 de Mayo de 2015, de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/gobierno-denuncia-se-estan-pre-fabricando-victimas-del-articulo-314427>
- Plazas Vega, M. (7 de 9 de 2012). *El estado de cosas inconstitucional*. Recuperado el 16 de 9 de 2014, de Ambito Jurídico:  
[http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120907-06%28el\\_estado\\_de\\_cosas\\_inconstitucional%29/noti-120907-06%28el\\_estado\\_de\\_cosas\\_inconstitucional%29.asp](http://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/N/noti-120907-06%28el_estado_de_cosas_inconstitucional%29/noti-120907-06%28el_estado_de_cosas_inconstitucional%29.asp)
- Puga, M. (2012). *Litigio y cambio social en Argentina y Colombia*. Recuperado el 23 de agosto de 2014, de  
<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/becas/20120308124032/Puga.pdf>

- Puga, M. (2012). *Litigio y Cambio Social en Argentina y Colombia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO.
- Quintero Lyons, J., Navarro Monterroza, A., & Meza, M. (2011). La figura del Estado de Cosas Inconstitucional como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia. *Revista Jurídica Mario Alario D'Filippo*, 3(1), 70-82.
- Ramirez, A. (2004). De la denegación estructural de derechos al estado de cosas inconstitucional. En A. Ramirez, *Derechos humanos en Paraguay 2004* (págs. 435-461). Asunción: CODEHUPY, Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay.
- Reales, C. E. (2009). Design and Implementation of the Orders Issued in Decision T-025 of 2004: An Assessment of the Process. En R. (. Arango Rivadeneira, *Judicial protection of internally displaced persons: the Colombian experience* (págs. 49-88). The Brookings Institution-University of Bern.
- Rodríguez Garavito, C. (2010). ¿Cuándo cesa el estado de cosas inconstitucional del desplazamiento? En C. (. Rodríguez Garavito, *Más allá del desplazamiento. Políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 434-493). Bogotá: Universidad de los Andes CIJUS.
- Rodríguez Garavito, C. (2010). ¿Cuándo cesa el Estado de Cosas Inconstitucional del desplazamiento? Más allá del desplazamiento, o cómo superar un Estado de Cosas Inconstitucional. En *Más allá del Desplazamiento: Políticas, Derechos y Superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 434-492). Bogotá: Edición Uniandes-Colección estudios CIJUS.

- Rodríguez Garavito, C., & Celeste, K. (2014). *Guía para implementar decisiones sobre derechos sociales. Estrategia para los jueces, funcionarios y activistas*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad. Dejusticia.
- Rodríguez Garavito, C., & Rodríguez Franco, D. (2010). El contexto: El desplazamiento forzado y la intervención de la Corte Constitucional (1995-2009). En C. (. Rodríguez Garavito, *Más allá del desplazamiento: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (págs. 14-37). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Sanchez Mojica, B. E. (2007). *El Estatuto Constitucional del Desplazado Interno en Colombia*. Recuperado el 28 de Mayo de 2015, de [http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/5216/tesis\\_sanchez\\_mojica.pdf?sequence=1](http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/5216/tesis_sanchez_mojica.pdf?sequence=1)
- SU-559, SU-559 de 1997 (Corte Constitucional Colombia, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz 1997).
- Suárez Sierra, C. E., & Bustamante Rúa, M. (2009). El desplazamiento forzado desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En A. L. Muñoz Restrepo, M. Bustamante Rúa, C. I. Atehortúa Arredondo, S. Ximena, & M. I. Yepes, *Derechos de la población desplazada* (págs. 69-118). Medellín: Sello editorial Universidad de Medellín.
- Suárez Sierra, C. E., & Bustamante Rúa, M. M. (2009). Aspectos problemáticos del desplazamiento frente a los derechos a la salud, educación, vivienda y proyectos productivos. En A. L. Muñoz Restrepo, M. M. Bustamante Rúa, C. I. Atehortúa Arredondo, X. Salazar, & M. I. Yepes, *Derechos de la población desplazada*

- (*Estudio de caso en la ciudad de Medellín*) (págs. 23-38). Medellín: Universidad de Medellín.
- T-098, T-098 (Corte Constitucional Colombiana, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra 14 de febrero de 2002).
- T-515 M.P. Mauricio Gonzalez Cuervo (Corte Constitucional 21 de Junio de 2010).
- T-760 M. P. Manuel José Cepeda, T-760 (Corte Constitucional Colombiana 31 de julio de 2008).
- Unidad de Víctimas. (Diciembre de 2014). *Unidad de Víctimas*. Recuperado el 12 de Diciembre de 2014, de <http://www.unidadvictimas.gov.co/>
- Uprimny Yepes, R. (2005). El bloque de Constitucionalidad en Colombia, un análisis jurisprudencial y un ensayo de sistematización doctrinal. *red de Escuelas Sindicales*, (págs. 1-35).
- Uprimny Yepes, R. (2007). La Judicialización de la política en Colombia: casos, potencialidades y riesgos. *SUR- Revista Internacional de Derechos Humanos*(6), 53-69.
- Uprimny Yepes, R. (2008). The enforcement of social rights by the Colombian Constitutional Court: cases and debates. En R. Gargarella, & R. Gargarella (Ed.), *Courts and Social Transformation in New Democracies. An Institutional Voice for the Poor?* (págs. 127-151). Inglaterra: Ashgate.
- Uprimny Yepes, R., & Rodríguez Franco, D. (2008). Aciertos e insuficiencias de la sentencia T-760 de 2008: implicaciones para el derecho a la salud en Colombia. *Observatorio de la Seguridad Social*(18), 12-16.
- Vargas Hernández, C. I. (2003). Garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y la labor del juez constitucional en sede de acción de tutela: El

llamado Estado de Cosas Inconstitucional. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 203-228.

Vidal López, R. (2007). *derecho Global y Desplazamiento Interno*. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana.

Zafra Roldan, G. (27 de Abril de 2011). La sostenibilidad fiscal se puede convertir en la máquina de la muerte de los derechos. *Revista Semana*. (G. Bustamante Peña, Entrevistador)

Zuluaga, O. I., Palacio Mejía, H., Alonso Masmela, G., & Quintero, G. (Enero de 2011). *La Sostenibilidad Fiscal, un principio para alcanzar los fines del Estado Social de Derecho*. Obtenido de Ministerio de Hacienda y Crédito Público.