

**EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL
ANÁLISIS DE LOS MOTIVOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA SU
DECLARATORIA**

MATEO GÓMEZ RAMÍREZ

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN
2010**

**EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL
ANÁLISIS DE LOS MOTIVOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA SU
DECLARATORIA**

MATEO GÓMEZ RAMÍREZ

Trabajo de grado para optar al título de Abogado

Asesor

OCTAVIO AUGUSTO CARO GARZÓN

Esp. En estudios Políticos

**UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA
ESCUELA DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
FACULTAD DE DERECHO
MEDELLÍN**

2010

Nota de aceptación

Firma
Nombre:
Presidente del jurado

Firma
Nombre:
Jurado

Firma
Nombre:
Jurado

Medellín, 01 de Diciembre de 2010

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	6
ANÁLISIS SOBRE LAS CIRCUNSTANCIAS DE UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	8
1. ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	8
1.1 ORIGEN DEL ESTADO INCONSTITUCIONAL DE COSAS	9
1.2 “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD” O “CLAUSULA DE PROGRESIVIDAD”	13
1.2.1 La Progresividad en sentido estricto	16
1.3 CONCEPTO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	19
2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS DECLARATORIAS DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	23
2.1 LA OMISIÓN DE INCLUIR DOCENTES COTIZANTES AL FONDO PRESTACIONAL DEL MAGISTERIO	24
2.2 LA MORA EN EL PAGO DE MESADAS PENSIONALES	28
2.3 LA GRAN CRISIS CARCELARIA DEL PAÍS	34
2.4 EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL FRENTE A LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS	39
2.5 NO CONVOCATORIA A CONCURSO EN EL CASO DE LAS NOTARIAS	40
2.6 EL PENOSO CASO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	43
3. ANÁLISIS DE LOS MOTIVOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LA DECLARATORIA DEL ESTADO INCONSTITUCIONAL DE COSAS	53
4. CONCLUSIONES	58
BIBLIOGRAFÍA	61

RESUMEN

En esta monografía se hace un estudio conceptual del estado de cosas inconstitucional, se define en qué consiste la figura y se rastrean sus orígenes en la jurisprudencia de los Estados Unidos. Adicionalmente se establece una definición del principio de progresividad que ha servido a la Corte Constitucional para crear esta figura y se determina la relevancia de este principio como elemento fundamental para su declaratoria. Como núcleo del desarrollo de este trabajo, se analizó cada uno de los casos en los que la Corte decidió declarar esta figura, además, se hizo una interpretación sobre la coherencia en los motivos. Al final, se interpreta el desarrollo de la línea jurisprudencial en esta materia y se exponen las conclusiones.

PALABRAS CLAVES: ESTADO INCONSTITUCIONAL DE COSAS; ESTADO; PRINCIPIOS; PROGRESIVIDAD; DERECHOS FUNDAMENTALES; JURISPRUDENCIA; CORTE CONSTITUCIONAL; SENTENCIAS.

INTRODUCCIÓN

El motivo por el cual se realizó este trabajo de grado fue el deseo de profundizar sobre un tema que inquietó en una conferencia ofrecida por el Dr. García Amado y el Dr. Javier Tamayo, en la cual se refería a la discrecionalidad del juez constitucional en la actualidad.

Esta investigación está motivada por la inquietud de determinar que tanto es el ámbito de discrecionalidad que se autoatribuye el juez constitucional colombiano al momento de declarar un estado de cosas inconstitucional, y cuáles son las circunstancias que motivan a este juez para justificar dicha declaratoria.

Se hizo un estudio de cada una de las sentencias en las cuales la Corte Constitucional ha declarado un estado de cosas contrario a la constitución, identificando en cada caso concreto las circunstancias y motivaciones que llevaron a tomar la decisión. También, se investigó sobre los lineamientos que la Corte Constitucional ha trazado por medio de esta figura, para crear un margen progresivo de protección en materia de derechos fundamentales.

El objetivo principal de este trabajo de grado no es determinar las consecuencias macroeconómicas de la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional, nuestro interés es determinar los móviles que conducen a su declaratoria por parte de los jueces constitucionales, y además, realizar un análisis de cada sentencia en la cual se declara esta figura, para poder determinar en cada caso concreto con qué criterios obró la Corte Constitucional.

Esta es una investigación de gran importancia, pues es tema de debate por parte de la doctrina y la jurisprudencia en la actualidad, además, será muy útil para

aquellos que necesiten comprender la forma en que la Corte Constitucional ha utilizado dicha declaratoria.

Se analizará el origen de la institución del estado de cosas inconstitucional, además, se determinará el momento en que la Corte Constitucional implementó este concepto por primera vez. También se determinará la relación que tiene el principio de progresividad con la declaratoria de esta figura, y su gran importancia para invocarla. Para su desarrollo, se tomarán en cuenta los análisis que han hecho distintos grupos de investigación, artículos de revista, y por supuesto, las definiciones y análisis que ha realizado la Corte Constitucional en su jurisprudencia.

Esta investigación utilizará la metodología del rastreo jurisprudencial, para identificar todas las sentencias que declaren un estado de cosas contrario a la constitución y así poder determinar cuáles son los lineamientos que a seguido la Corte Constitucional para declarar la figura.

ANÁLISIS SOBRE LAS CIRCUNSTANCIAS DE UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

1. ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Debido a la situación crítica en la cual se encontraba el país, la presentación y consagración en la Constitución Política de 1991 de una gran variedad de derechos y garantías representó un progreso significativo, pero además esperanzador. De forma irónica se presenta el contraste entre la variedad de derechos que consagra la Constitución, con la limitada eficacia de estos, y aunque la declaratoria es un gran paso para su materialización, no podemos olvidar que la simple consagración no es suficiente para cambiar las circunstancias y condiciones precarias en las que se encuentra el país.

Un perfecto ejemplo para analizar el planteamiento anterior es la figura, creada por la Corte Constitucional, del *estado de cosas inconstitucional*, pues permite ver claramente la gran diferencia que existe entre lo plasmado en la Constitución, y el efectivo cumplimiento en el ámbito social. Las diferentes controversias y disputas que se llevan ante los jueces son distintas en cada país, y en cada sociedad, pero a su vez, tienen una gran similitud entre sociedades de igual grado de desarrollo.

Las sociedades periféricas y semiperiféricas se caracterizan en general por ofensivas desigualdades sociales, que casi no son mitigadas por los derechos económicos, los cuales, o bien no existen o bien poseen una aplicación muy deficiente. Incluso los propios derechos de primera generación, los derechos cívicos y políticos, tienen una vigencia precaria, que es fruto de la gran inestabilidad política que han vivido estos países. (Santos, 1995, p. 19).

Vemos entonces como en nuestro país, la realidad social en donde apenas tienen vigencia los derechos básicos convive con una amplia normatividad garantista y generosa en su consagración. “Los jueces, en nuestro caso la Corte Constitucional, se han visto enfrentados a un texto que desde arriba intenta imponerse a las condiciones sociales y a las posibilidades políticas y sociales que lo niegan” (Ariza, 2000, p. 966).

De manera directa o indirecta, la aplicación y la interpretación de los derechos consagrados en la Constitución, han llevado a la Corte Constitucional a jugar un papel político, el cual se podría decir, es preponderante, en diferentes casos. La Corte se ve abocada a cumplir funciones que son propias del legislativo y el órgano ejecutivo.

La principal función de la Corte Constitucional es la de velar por la supremacía e integridad de la Constitución, por medio de la aplicación e interpretación de las normas para casos concretos, sabiendo de antemano que, en muchos de ellos, se requieren cuantiosas cantidades de dinero para garantizar los derechos.

Se observa como la Corte Constitucional por medio *del estado de cosas inconstitucional*, intenta adecuar algunas situaciones sociales a lo que pretende la Constitución o al espíritu de esta.

1.1 ORIGEN DEL ESTADO INCONSTITUCIONAL DE COSAS

La Corte Constitucional en la sentencia T-1030 de 2003 cuyo Magistrada ponente es la Dra. Clara Inés Vargas Hernández, señala que el origen de esta figura está en los Estados Unidos de Norte América, y afirma:

Al respecto cabe señalar que la figura del *estado de cosas inconstitucional* parte de buscar una protección objetiva de los derechos fundamentales. En el derecho comparado, hunde sus raíces en una aguda controversia doctrinal y jurisprudencial que surgió, desde finales de los años cincuenta en los Estados Unidos, entre los defensores de la “*political question doctrine*” y aquellos partidarios de los “*structural remedies*” (T-1030 de 2003, M.P. Vargas, p. 17).

La “*political question doctrine*” afirmaba que al poder judicial no le está permitido intervenir en aquellos asuntos de competencia exclusiva de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, se ciñen a un punto de vista estricto del principio de separación de poderes. Por otro lado, los defensores de los derechos fundamentales desde una dimensión objetiva crearon y desarrollaron los “*structural remedies*”, que tienen como antecedente jurisprudencial el caso “*Brown II*”, en el cual, se ordenó el desmantelamiento del sistema educativo racista que dividía a las escuelas de blancos y negros en los Estados Unidos. Esta sentencia fue seguida de muchas más como las dictadas en los casos *Swann vs Charlotte-Mecklenburg, Board of Education* y *Pitts vs Cherry*. Estas sentencias llevaron a que a los mecanismos procesales de defensa clásicos de los derechos fundamentales se sumaran otros mecanismos los cuales han dado un mayor protagonismo a los jueces respecto de la defensa de los derechos fundamentales. Se puede observar en el caso colombiano estos nuevos mecanismos, los cuales tienen como características principales:

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

4. Las sentencias no tienen solo efectos interpartes;
5. La Corte Suprema de Justicia conserva su competencia para vigilar el cumplimiento del fallo;
6. El juez constitucional no es neutral o pasivo ante la situación;
7. La finalidad del fallo judicial es garantizar la vigencia de unos principios constitucionales (T-1030 de 2003, M.P. Vargas, p. 18).

En Colombia, esta intención de defensa objetiva de los derechos fundamentales, se materializó en 1997, con la sentencia SU-559; los accionantes, todos profesores, alegaban la no afiliación al fondo de prestaciones del magisterio, en este caso, la Corte se refiere por primera vez a la defensa objetiva de derechos fundamentales y consagra una figura que en nuestro sentir va a afectar la jurisprudencia constitucional en materia de protección de derechos fundamentales, esta figura se llama el *estado de cosas inconstitucional*. En esta sentencia la Corte constitucional afirmó:

Con todo, 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.

Ahora bien, si el *estado de cosas* que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo. En este evento, cabe entender que la notificación y el requerimiento conforman el repertorio de órdenes que puede librar la Corte, en sede de revisión, con el objeto de restablecer el orden fundamental quebrantado. La circunstancia de que el *estado de cosas* no solamente sirva de soporte causal de la lesión iusfundamental examinada, sino que, además, lo sea en relación con situaciones semejantes, no puede restringir el alcance del requerimiento que se formule. (T-559 de 1997, Cifuentes, 1997, pp.38-39).

Aunque esta sentencia será analizada con mayor profundidad en esta investigación es de vital importancia esta cita textual pues en ella encontramos el

primer momento en donde la Corte Constitucional nos habla del *estado de cosas inconstitucional* además presenta por primera vez una protección objetiva de los derechos fundamentales a gran escala. (Alexy, 1997, p. 437).

Encontramos como fundamento jurídico para la Corte Constitucional al momento de la declaratoria de esta figura, el artículo 113 de la constitución. Este precepto ordena la actividad armónica de las ramas del poder público, por lo que la Corte está en la obligación de notificar a las autoridades públicas la existencia de ciertos hechos que agreden la Constitución. El estado de cosas contrario a la constitución, para la Corte, también se justifica en el principio de economía procesal, debido a que es menos costoso para la rama judicial, resolver en una misma decisión diferentes hechos similares, que esperar y decidir sobre acciones de tutela masivas interpuestas en distintos momentos y de forma individual.

Otro elemento de gran importancia en el cual la Corte se fundamentó para la implementación de esta figura y sirve como pilar para su sustentación es el “principio de progresividad” o “clausula de progresividad”. La Corte Constitucional, en distintas sentencias, lo ha invocado para argumentar la exigencia del cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales.

1.2 “PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD” O “CLAUSULA DE PROGRESIVIDAD”

Tenemos que partir de la premisa según la cual, el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales depende de la implementación de políticas públicas. Pero en este caso, no se trata sólo de políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos mínimos de subsistencia, sino también de aquellas orientadas a garantizar los derechos que requieren un cumplimiento progresivo, debido a las circunstancias económicas en las que se encuentra el país.

En consecuencia:

- a. Los niveles de cobertura y calidad deben ir siempre en ascenso.
- b. Los derechos fundamentales no pueden ser objeto de regresividad, lo cual quiere decir que no se puede retroceder de los niveles ya alcanzados.

Hay que precisar que los afectados en últimas son personas individuales, la mayoría se encuentran en estado de indefensión, a la espera de protecciones concretas, claras y efectivas.

La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales, ofrece un panorama de tensión entre tres elementos implicados:

- El legislador como el diseñador de las políticas públicas con sus respectivos ejecutores.
- Los afectados con un sistemático incumplimiento.
- La progresividad como un elemento obligatorio, su contenido y su justiciabilidad. (Quinche, 2008, p. 238).

Frente a esta tensión, encontramos dos corrientes que asumen este dilema de forma distinta y las cuales son de vital importancia para comprender la trascendencia del principio de progresividad en la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*. Las dos corrientes son las siguientes:

- a. La postura neoliberal ante los derechos prestacionales:

Según Rodríguez y Uprimny (2006, p. 117), el neoliberalismo, es un conjunto de ideas y de políticas centradas en el mercado como mecanismo de coordinación social, lo cual se traduce en políticas públicas, que en el caso específico de la justicia, han estado encaminadas a “al fortalecimiento de la capacidad de los

juzgados y cortes para castigar la corrupción pública (mas no la privada), resolver de forma expedita controversias concretas (como el pago de deuda y declaración de quiebra) y adelantar con celeridad (no necesariamente con equidad) los procesos judiciales.”

Dicho lo anterior, la función que tienen los jueces frente al incumplimiento de los derechos sociales tendría las siguientes características:

- La función de los jueces está limitada por las políticas públicas diseñadas por las leyes.
- Aquellas cláusulas que contienen derechos sociales, no generan derechos, sino aspiraciones que están establecidas en normas de carácter constitucional.
- Los jueces no tendrían competencia para intervenir y tomar decisiones frente a los recursos estatales.
- En sociedades como la nuestra, para que se dé un cumplimiento de la cláusula de progresividad implica ciertos sacrificios debido a la escases de recursos (García & Uprimny, p. 514).

b. La postura garantista ante los derechos prestacionales

Esta postura se encuentra en aquella que ha sido denominada “Constitucionalismo Social”, la Corte Constitucional se ha atribuido una actitud de protección sobre los derechos económicos, sociales y culturales, las cuales ofrecen las siguientes características:

- Los derechos económicos, sociales y culturales, son verdaderos derechos constitucionales, exigibles judicialmente en nombre del valor normativo de la Constitución.

- Los jueces están cumpliendo sus funciones y cumpliendo los cometidos del sistema jurídico cuando otorgan protecciones.
- No puede servir como excusa para el incumplimiento de estos derechos el impacto económico de la protección.
- Para que se dé la ejecución del Estado Social de Derecho se requiere un esfuerzo de gran magnitud por parte del Estado para el cumplimiento de estos derechos y la articulación de las políticas públicas que le corresponden (García & Uprimny, pp. 515-516).

1.2.1 La Progresividad en sentido estricto.

La Corte Constitucional se ha referido al tema en diferentes sentencias. Los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han servido como principal fuente normativa. Ésta ha señalado que el principio de progresividad implica que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos. Es así como en la Convención Americana sobre derechos humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre derechos humanos de San José de Costa Rica (7 al 22 de noviembre de 1969) que se reconoció como “Pacto de San José” y que fue aprobado por Colombia por medio de la Ley 16 de 1972 se encuentra la descrita la manera en la que los Estados deben desarrollar el principio de progresividad:

Artículo 26. Desarrollo progresivo, los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos,

reformada por el protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

Vemos entonces como se encuentra consagrado, en un instrumento internacional, el principio de progresividad, que crea un mandato frente a los Estados para que sus políticas estén dirigidas al cumplimiento progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales.

También se debe tener en cuenta como elementos de la ponderación frente a las dos posturas ya señaladas, primero, que la progresividad se predica del goce efectivo del derecho e implica no excluir a persona o grupo de su titularidad, además, este principio obliga al Estado a establecer en sus políticas, recursos, planes y medios encaminados a armonizar su cubrimiento y satisfacción. El Estado también puede definir la magnitud de los compromisos que adquiere con los ciudadanos y determinar el ritmo de su cumplimiento y además, cuando la progresividad y los compromisos han sido plasmados en leyes que aseguren el goce efectivo, estos puedan ser exigidos de forma judicial.

Mauricio Plazas Vega (2009, p. 37) define el principio de progresividad de la siguiente manera:

A la luz de los compromisos internacionales del Estado Colombiano, y de lo previsto en disposiciones como los artículos 48, 350 y 360 de la Constitución Política, las autoridades están obligadas a concebir planes, programas, metas y políticas públicas encaminadas a la efectividad de dichos derechos, con parámetros efectivos para su verdadera y oportuna realización, si el Estado no estructura tales políticas, con un criterio imperante de mejora permanente e ininterrumpida, o retrocede en una determinada vigencia presupuestal respecto del estado de atención de los comentados derechos que hubiera operado precedentemente, incumpliría

sus obligaciones de derecho internacional humanitario y sus deberes constitucionales, con las consecuencias que esto puede entrañar desde el punto de vista de sus relaciones con otros Estados, con las organizaciones internacionales y desde la perspectiva de la pérdida de legitimidad en el ámbito político interno.

Con las definiciones anteriores se puede deducir que este principio de progresividad, es una forma de control frente a los órganos ejecutivo y legislativo, al momento de diseñar y ejecutar políticas públicas para la protección de derechos fundamentales, pero lo anterior no quiere decir, que el cumplimiento o exigencia de estos derechos sea inmediato y en desproporción a la capacidad económica estatal como lo establece la sentencia T-760 de 2008, cuyo Magistrado ponente es Manuel José Cepeda Espinosa, en donde se afirma:

La progresividad justifica la imposibilidad de exigir judicialmente en casos individuales y concretos, el inmediato cumplimiento de todas las obligaciones que se derivan del ámbito de protección de un derecho constitucional, pero no es un permiso al Estado para que deje de adoptar las medidas adecuadas y necesarias orientadas a cumplir las obligaciones en cuestión, valga repetir progresivamente. (T-760 de 2008, M.P. Cepeda, p.32).

Por lo tanto para la jurisprudencia, el que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse.

Para concluir, este principio es un control a los órganos ejecutivo y legislativo frente a la dirección de las políticas públicas y a la exigencia de una permanente evolución y mejoramiento en las garantías de los derechos prestacionales que consagra la Constitución Colombiana. Este principio, es uno de los pilares

fundamentales en la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*, y la Corte en reiteradas ocasiones, como se analizará en los diferentes casos en los cuales se ha declarado esta figura, sustenta la declaratoria en la falta de compromiso y disposición por parte de la administración para la solución, garantía y cumplimiento de los derechos fundamentales sometidos a este principio.

1.3 CONCEPTO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Es importante aclarar que este concepto proviene de la jurisprudencia, y actualmente es difícil encontrar una definición doctrinal de esta figura, por lo tanto desarrollaremos el concepto desde la jurisprudencia de la Corte Constitucional y de algunos análisis encontrados.

El *estado de cosas inconstitucional* ha tenido una evolución notoria, tanto su definición como los requisitos para que pueda ser invocado han cambiado de forma sustancial a partir de los desarrollos que la Corte ha implementado en los distintos escenarios en los que ha utilizado esta figura. En el desarrollo de la investigación, encontramos las siguientes definiciones que cubren de manera completa el significado, que la Corte, ha dado a la figura.

La primera definición sistemática que realiza la Corte sobre el *estado de cosas inconstitucional* se encuentra en la sentencia T-153 de 1998, cuyo Magistrado ponente es Eduardo Cifuentes, en la cual se afirma lo siguiente:

Esta Corporación ha hecho uso de la figura del *estado de cosas inconstitucional* con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera

exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese *estado de cosas inconstitucional*. (T-153 de 1998, M.P. Cifuentes, p. 2)

En la sentencia SU-090 del 2000, de igual magistrado ponente, encontramos otra definición:

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. (SU-090 de 2000, M.P. Cifuentes, p. 1)

En la sentencia T-068 de 2010, con Magistrado ponente Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, encontramos un trabajo de unificación conceptual del *estado de cosas inconstitucional*. La Corte Constitucional hace una lista de los elementos que definen y componen este estado de cosas contrario a la Constitución en materia de desplazamiento forzado, pero además, realiza una descripción crítica y realista de esta figura y del contexto social de su aplicación. Las palabras de la Corte fueron las siguientes:

La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como (a) “*un problema de humanidad que*

debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”; (b) *“un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas”* y *“un serio peligro para la sociedad política colombiana”*, y, más recientemente, (c) como un *“estado de cosas inconstitucional”* que *“contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”*, al causar una *“evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos.* (T-068 de 2010, M.P Pretelt, pp. 35-36)

La doctrina también ha definido el *estado de cosas inconstitucional*. Mauricio Plazas Vega define esta declaratoria de la siguiente manera:

Cuando concurren la violación masiva de derechos fundamentales, las deficiencias estructurales para su atención y la falta de voluntad de las autoridades estatales, en todo o en parte del territorio nacional, de forma tal, que ante esa situación, se puede generar una gran proliferación de tutelas, con graves consecuencias para la congestión de los despachos judiciales. (Plazas, 2009, p. 55).

El elemento fundamental que se observa en esta definición es la intención de evitar una “lluvia de tutelas”, es decir, una concurrencia masiva de acciones de tutela sobre un mismo tema. La declaratoria de *“estado de cosas inconstitucional”* pretende garantizar el principio de economía procesal, que consiste en lo siguiente: en el desarrollo del procedimiento se buscará obtener siempre el máximo beneficio, con el menor desgaste del órgano jurisdiccional. Este principio se encuentra consagrado en la constitución.

Clara Inés Vargas Hernández, da una orientación sobre los motivos por los cuales fue creada esta figura, y afirma lo siguiente:

La ausencia de políticas públicas claras y coherentes en varios aspectos de la vida pública nacional, o la presencia de insuficiencias graves o de contradicciones palpables entre las existentes, constituyen una situación de hecho que como tal termina lesionando de manera constante un amplio catálogo de derechos fundamentales de numerosas personas. Como respuesta a estas situaciones estructurales, el juez constitucional colombiano elaboró la figura del *estado de cosas inconstitucional*. (Vargas, 2003, p. 211)

Para concluir, podríamos enunciar una definición final del *estado de cosas inconstitucional*: es un conjunto de hechos, acciones u omisiones que dan como resultado una violación masiva de los derechos fundamentales. Estas situaciones pueden provenir de una autoridad pública específica que vulnera de manera constante los derechos fundamentales, o de un problema estructural que no solo compromete una autoridad sino que incluye también la organización y el funcionamiento del Estado, y que por tanto se puede calificar como una política pública, de donde nace la violación generalizada de los derechos fundamentales.

Es indispensable analizar los casos en donde se declaró el *estado de cosas inconstitucional*, para comprender los motivos y causales que se requieren para la declaratoria de ésta.

2. ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS DECLARATORIAS DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Como se dijo anteriormente, para tener una idea clara de esta figura, es indispensable analizar cada caso concreto y determinar cuáles fueron los motivos que llevaron a la Corte Constitucional a declarar el *estado de cosas inconstitucional*. Hasta el momento, son más de 90 sentencias que hablan de manera directa e indirecta de esta figura, pero las de mayor importancia son aquellas en donde se da una declaratoria de *estado de cosas inconstitucional*.

La sentencia T-068 de 2010 cuyo Magistrado ponente fue Jorge Ignacio Pretelt Chaljub nos da una perspectiva sobre la dependencia que tiene esta figura frente a las circunstancias para que pueda ser declarada y además, nos muestra en qué casos se ha utilizado:

El *estado de cosas inconstitucional*, no se refiere específicamente a un solo caso o a una norma específica. Se trata de una situación compleja que comprende un conjunto de circunstancias que la constituyen, la complican y la agravan. La concepción jurisprudencial sobre el estado de cosas inconstitucional ha evolucionado desde que la Corte Constitucional, lo declaró por primera vez en 1997 (Sent. T-227/97). La Corte se ha referido por lo menos siete veces al “estado de cosas inconstitucional”. Se trata de varias situaciones distintas, incluso menos graves que la de los desplazados, pero que por su entidad e incidencia han merecido la declaratoria de estado de cosas inconstitucional y han sido objeto de un tratamiento preferencial diverso como: 1) la omisión de incluir algunos docentes cotizantes al Fondo Prestacional del Magisterio; 2) la violación de derechos procesales a sindicatos detenidos; 3) la falta de un sistema de

seguridad social para sindicatos y reclusos; 4) La mora en el pago de mesadas pensionales; 5) la falta de protección para los defensores de derechos humanos; 6) la omisión de una convocatoria concurso para empleados notariales. (T-068 de 2010, M.P. Pretelt, p. 32-33)

Gracias a lo anterior, se analizarán estos siete casos mencionados por la Corte Constitucional, todo esto, para tratar de determinar cuáles son los motivos que llevan a la Corte Constitucional a utilizar esta figura y además, cuáles son los requisitos para que una situación o circunstancias puedan ser enmarcadas en esta declaratoria.

2.1 LA OMISIÓN DE INCLUIR DOCENTES COTIZANTES AL FONDO PRESTACIONAL DEL MAGISTERIO

La sentencia SU-559 de 1997 cuyo Magistrado ponente fue el Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz, fue el primer caso en el que la Corte Constitucional declaró el *estado de cosas inconstitucional*. En este caso particular, 45 docentes de los municipios de María la Baja y Zambrano en el departamento del Bolívar interpusieron una acción de tutela contra las autoridades municipales alegando la no afiliación al Fondo de Prestaciones del Magisterio, valga aclarar, a los docentes se les descontaba un 5% del sueldo para el pago de dicho fondo, pero no recibían hasta el momento de interponer la tutela, ningún tipo de cobertura en materia de salud y seguridad social ya que no estaban afiliados. Los alcaldes de estos municipios dieron como respuesta su imposibilidad de actuar como lo establecía la ley, debido a la escasez de recursos.

Debido a esto, la Corte realizó un estudio sobre la situación de los docentes del país, y en especial la de aquellos docentes que trabajaban en el departamento de

Bolívar, la Corte descubrió que se presentaba una situación irregular en el tratamiento de la seguridad social de los docentes.

La extensa exposición que ha hecho la Corte, ha puesto de presente las causas que han llevado a una situación irregular que compromete a las autoridades del sistema educativo. El generalizado incumplimiento de la obligación de afiliar a los educadores de los municipios al F.N.P.S.M., obedece, entre otros motivos, a los siguientes, los cuales configuran un determinado *estado de cosas* que contraviene los preceptos constitucionales: (1) ampliación de las plantas de personal municipal, sin contar con la capacidad presupuestal necesaria para pagar y garantizar la remuneración “completa” (prestaciones) a los docentes; (2) inadecuada forma de cálculo y distribución del situado fiscal que, en lugar de otorgarle peso decisivo a las necesidades reales de educación de la población escolar, toma en consideración la distribución geográfica de los docentes; (3) concentración irracional e inequitativa de los educadores públicos en los grandes centros urbanos, lo que deja sin atender las necesidades de muchas poblaciones que, para llenar el vacío, se ven forzadas a sobrecargar sus finanzas públicas a causa del incremento de sus plantas de educadores y de la demanda insatisfecha por este servicio esencial. (SU-559 de 1997, M.P. Cifuentes, p. 40).

Se puede observar de lo anterior, respecto a la violación de derechos fundamentales de los docentes puede ser explicada, no por la falla atribuible a un único órgano estatal, el cual fue demandado al inicio del proceso, sino a una deficiencia global de la política general del sistema educativo el cual involucraba varias entidades y organismos.

Lo Corte también analiza un punto fundamental que incide en la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*: debido a que no todos los docentes del

departamento y en especial, de estos municipios iban a accionar por la misma causa, dicta una orden en la cual hace un llamamiento a todas las autoridades que tengan competencia en el tema, para que en la mayor brevedad establezcan y apliquen medidas que eliminen los factores generadores de estado de cosas contrario a la Constitución. Las razones de la Corte para lo anterior son las siguientes:

La Corte Constitucional tiene el deber de colaborar de manera armónica con los restantes órganos del Estado para la realización de sus fines. 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. 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. Si el estado de cosas que como tal no se compadece con la Constitución Política, tiene relación directa con la violación de derechos fundamentales, verificada en un proceso de tutela por parte de la Corte Constitucional, a la notificación de la regularidad existente podrá acompañarse un requerimiento específico o genérico dirigido a las autoridades en el sentido de realizar una acción o de abstenerse de hacerlo. En este evento, cabe entender que la notificación y el requerimiento conforman el repertorio de órdenes que puede librar la Corte, en sede de revisión, con el objeto de restablecer el orden fundamental quebrantado. La circunstancia de que el

estado de cosas no solamente sirva de soporte causal de la lesión iusfundamental examinada, sino que, además, lo sea en relación con situaciones semejantes, no puede restringir el alcance del requerimiento que se formule. (SU-559 de 1997, M.P. Cifuentes, p. 3)

De lo anterior se puede inferir, que en este caso, el examen de la existencia de un estado de cosas inconstitucional, no consiste en verificar la acción u omisión por parte de una autoridad pública, la cual causa la violación o desconocimiento de un derecho fundamental (como se da en la tutela), si no que por el contrario, se realiza una evaluación de una política general de distribución de ciertos bienes por parte del Estado que puede traer como consecuencia resultados inequitativos.

La Corte defiende el control que realiza sobre la política estatal educativa, en esta sentencia, desde dos argumentos, el primero, manifestando el postulado de colaboración armónica dentro de las ramas del poder público la Corte Constitucional afirma que es su deber señalar este tipo de fallas. En segundo lugar, advirtiendo de las potenciales y negativas consecuencias que acarrea para la jurisdicción constitucional la constante permanencia de esta situación, acompañada de un recurso masivo a la acción de tutela.

La Corte Constitucional ordena a los municipios que comiencen los trámites y procedimientos necesarios para que se dé la afiliación de los educadores al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pero debido a la magnitud de la cuantía, se les permite el plazo de un año contado a partir de enero de 1998, para que las realicen. Además, ordena que se envíe copia de la sentencia al Ministro de Educación, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento Nacional de Planeación y a los demás miembros del CONPES social, a los gobernadores, asambleas departamentales, y a los alcaldes y concejos municipales.

2.2 LA MORA EN EL PAGO DE MESADAS PENSIONALES

En la sentencia T-068 de 1998, cuyo Magistrado ponente es Alejandro Martínez Caballero, se decidió la interposición de una acción de tutela contra la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal) por el retardo en el reconocimiento, reliquidación y pago de las pensiones de vejez. En esta sentencia de tutela, la Corte Constitucional acumuló cinco expedientes de distintas acciones de tutela, y en todos decidió favorablemente para el accionante, puesto que, según la Corte, se había violado el derecho fundamental de petición. La violación reiterada a este derecho había producido una gran cantidad de tutelas en contra de esa entidad, por exactamente los mismos motivos.

Los motivos fundamentales para la declaratoria, en palabras de la Corte Constitucional, fueron los siguientes:

En febrero de 1996, el Ministerio de Justicia y del Derecho publicó el informe de investigación elaborado por el Centro de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de los Andes, titulado "Incidencia Social de la Acción de Tutela", en cuya página 70, se dice: "las entidades territoriales son los demandados más frecuentes (17,88%), principalmente las alcaldías (9,82%). Les siguen en orden las entidades de previsión social (16,62%), dentro de las cuales se encuentra la entidad individual más demandada del país: la Caja Nacional de Previsión Social (8,06%). La gran mayoría de estas demandas buscan conminar a Cajanal a responder una petición" (subrayas fuera del texto).

Si se toma en cuenta este indicador, el desempeño de la Caja Nacional de Previsión Social en lugar de mejorar o siquiera mantenerse, empeoró durante 1996. Como puede verse en el cuadro y el gráfico adjuntos, de 8.223 procesos de tutela tramitados durante el primer trimestre, 1.233 (el

14,99%) fueron instaurados en contra de Cajanal; de 6.413 correspondientes al segundo trimestre, 961 (el 14,98%) fueron dirigidos en su contra ; de los 7.892 procesos del tercer trimestre, en 1.108 (el 14,03%) aparece esta entidad como demandada ; y de los 8.686 del cuarto trimestre, en 2.025 (¡el 23,31% !) se pretendió obtener el amparo judicial frente a violaciones atribuidas a esta entidad.

De acuerdo con estadísticas que presenta la misma entidad demandada, durante los años 1995, 1996 y 1997 se instauraron cerca de 14.086 acciones de tutela en contra de la Caja Nacional de Previsión Social y, si se realiza un cotejo con la totalidad de expedientes de tutela que se remitieron para eventual revisión a esta Corporación en esos años (aproximadamente 94000), se observa como casi un 16% de todas la tutelas del país se dirigen contra esa entidad. Esto significa que existe un problema estructural de ineficiencia e inoperancia administrativa, lo cual se considera un inconveniente general que afecta a un número significativo de personas que buscan obtener prestaciones económicas que consideran tener derecho. (T-068 de 1998, M.P. Martínez, p. 11)

Se observa entonces la gran cantidad de tutelas que se habían interpuesto contra la Caja Nacional de Previsión, para la Corte, esta desproporción fue el motivo para la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*. Pero además de lo anterior la Corte anotó lo siguiente:

Así mismo, como se constató en la inspección judicial, la acción de tutela es prácticamente un requisito para que se resuelva la solicitud dentro del término legal, la cual genera un procedimiento administrativo paralelo que produce un desgaste del aparato judicial y una tergiversación del objetivo de la acción de tutela, lo cual afecta gravemente el interés general y el interés particular de quienes vienen siendo afectados de manera directa

por la ineficiencia de la Caja Nacional de Previsión, pese a que se aprecia una superación en comparación con el caos anterior, de todas maneras tratándose de jubilados el esfuerzo estatal debe ser el máximo. (T-068 de 1998, M.P. Martínez, 1998, p. 11-12).

Como resultado de la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*, la Corte, invocando el deber de colaboración entre las ramas del poder público, dirigido a favorecer el goce efectivo de los derechos fundamentales y al cumplimiento de los fines y objetivos del Estado social de derecho, exhortó a las autoridades con poder de decisión (Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro del Trabajo y Seguridad Social, al jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública, a la gerencia de la Caja Nacional de Previsión, a la Subdirección de prestaciones económicas de la Caja Nacional de Previsión) para que adecuaran en la práctica las falencias de organización y procedimiento que afectan la pronta resolución de las solicitudes de los pensionados, y se tomaran medidas que impidieran que se continuara violando la Carta Constitucional.

También ordena notificar a la Procuraduría General de la Nación, para que revise, y vigile el cumplimiento de la decisión judicial, y a la Contraloría General de la Nación, para que examine el grado de eficiencia, eficacia y economía con que obró la Caja Nacional de Previsión.

Para concluir, la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* tuvo como principal motivación la magnitud del fenómeno, el aspecto cuantitativo de la violación. En otras palabras, la violación a derechos fundamentales fue importante para proceder a la declaratoria, sin embargo, lo determinante fue, en el caso concreto, el número de peticiones no resueltas a los pensionados del país.

En la sentencia T-439 de 1998, cuyo Magistrado ponente es Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte Constitucional señaló al igual que en la sentencia T-068 de 1998 la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* pues como lo afirma la Corte:

Como se sostuvo ya en providencia que esta vez vuelve a reiterarse, para la Corte Constitucional se ha convertido en una suerte de “hábito jurisprudencial” conocer de casos como el que se estudia, dada la ya inveterada costumbre de CAJANAL de idear “fórmulas jurídicas” para faltar a su deber constitucional y legal de dar pronta resolución a las peticiones ante ella formuladas. Basta señalar, por ejemplo, que el año anterior de un total de 33.907 tutelas presentas en todo el país, esa entidad acumuló 5473 amparos en su contra (esto es el 16,25%), lo que le representó el dudoso honor de ser el segundo organismo más demandado del país, siendo condenado las más de las veces por los jueces de instancia. (T-439 de 1998, M.P. Naranjo, p. 4).

Vemos entonces como en este caso el factor cuantitativo es fundamental para que se dé la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*, además se puede concluir de estas dos sentencias anteriores, que a diferencia del caso analizado sobre la no afiliación de trabajadores al fondo de prestación del magisterio, en estas sentencias sólo es un ente estatal el que vulnera los derechos fundamentales materia de discusión, lo cual nos permite concluir que no es necesario que se dé una vulneración de derechos fundamentales por diversos entes estatales como ocurre en el primer análisis, sino que con un solo ente estatal que genere una gran magnitud de afectados frente a derechos fundamentales se estaría inmerso en la hipótesis que requiere la Corte para declarar el *estado de cosas inconstitucional*.

La sentencia SU-090 de 2000 se puede decir que es de las más importantes en materia de declaratoria de un *estado de cosas inconstitucional*, pues en esta

sentencia de unificación la Corte Constitucional determinó de forma concisa las características que debe reunir una determinada situación para que pueda ser enmarcada en un estado de cosas contrario a la Constitución.

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. (SU-090 de 2000, M.P. Cifuentes, p. 1).

En esta sentencia, cuyo Magistrado ponente es Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional conoció 14 casos de acciones de tutela interpuestas contra el departamento del Chocó y contra la Fábrica de Licores del Departamento pues algunos pensionados no habían recibido el pago de sus mesadas ni el suministro de la atención médica que les corresponde. Es destacable el enfoque que realiza la Corte Constitucional en esta sentencia, a diferencia de la actitud tomada en las providencias anteriores. En este caso la Corte se preocupa por examinar la situación y las causas que determinan la violación de los derechos fundamentales. La Corte llegó a la conclusión de que las causas eran las siguientes:

- Problemas de orden presupuestal en el departamento del Choco.
- El déficit fiscal.
- El embargo de los ingresos departamentales.

Igualmente la Corte no olvidó otro elemento: la cantidad exagerada de acciones de tutela que se han interpuesto contra la entidad y el departamento. El mismo gobernador del Chocó dijo lo siguiente en el proceso:

“Afirma que contra el departamento se habían instaurado ya 110 demandas de tutela, en razón del incumplimiento en los pagos de las mesadas, y que de ellas 105 habían sido falladas en contra del departamento. Añade que [e]l Departamento no ha estado en capacidad de pagar tales obligaciones, pero se ha cumplido en la medida en que se van registrando algunos ingresos en Tesorería. (SU-090 de 2000, M.P. Cifuentes, p. 27).

Todo esto es analizado en la sentencia y se concluye que debido a lo anterior, se hace imposible el cubrimiento del pasivo pensional por parte del ente territorial, como se afirma acá:

“Los ingresos del departamento aparecen como irrisorios si se los compara con las deudas del Chocó”. (SU-090 de 2000, M.P. Cifuentes, p. 53).

La Corte Constitucional insiste en esta sentencia en que la forma de solucionar el grave problema que se presenta en el departamento del Chocó debe implicar medidas de fondo:

En consecuencia, esta Corporación habría de buscar una fórmula de solución que permitiera tanto aliviar la situación de los pensionados en el Chocó, como obtener que, en el futuro, la administración departamental diera cabal cumplimiento a sus obligaciones, sin que para ello sea necesario que los afectados tengan que instaurar en su contra acciones de tutela. Para ello, la Corte debería tener en cuenta las condiciones concretas que afronta el departamento, de manera tal que sus órdenes fueran realizables en la práctica. Es decir, en el caso del Chocó es claro que las condiciones del departamento no son normales y que, frecuentemente, la administración departamental no ha estado en condiciones de cumplir los mandatos impartidos en las sentencias de tutela. (SU-090 de 2000, M.P. Cifuentes, p. 72).

Simultáneamente a la resolución de esta sentencia, se estaban tramitando proyectos de ley que para consideración de la Corte, brindaban una solución al problema materia de discusión. Pero entre estos proyectos, había uno en especial: el que creó el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales, a través del cual se manejarían los dineros con único destino: las pensiones que estaban a cargo de las entidades territoriales.

Debido a lo anterior, la Corte Constitucional decidió pronunciarse con órdenes de tiempo, pues descargaba la solución de dicha situación en los proyectos de ley presentados por el gobierno y el presupuesto que este iba a destinar hacia la solución de dicha problemática.

Como se afirmó antes, en esta sentencia la Corte no sólo constató la existencia de una masiva violación de derechos fundamentales, el avance consiste precisamente en el hecho de que la Corte decidió indagar en las causas que originaban la reiterada vulneración.

2.3 LA GRAN CRISIS CARCELARIA DEL PAÍS

Una sentencia de gran trascendencia en la jurisprudencia constitucional y en especial, en materia de declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* es sin duda la sentencia T-153 del 28 de abril de 1998, cuyo Magistrado ponente es Eduardo Cifuentes Muñoz, esto debido a que es la primera sentencia que declara el estado inconstitucional de cosas en materia carcelaria, y además, realiza un análisis exhaustivo de la situación.

La acción de tutela es interpuesta por un preso de la cárcel “Bellavista” de Medellín, en la cual solicita que se dé una solución por el hacinamiento en el que se encuentran los presos de dicha cárcel, además de esto, ciertos presos de la

cárcel modelo de Bogotá accionaron por medio de tutelas pues se encontraban en gran estado de hacinamiento. Los accionantes en este caso fueron Manuel José Duque Arcila, Jhon Jairo Hernández entre otros. En esta sentencia, la Corte Constitucional acumuló dos expedientes de distintas acciones de tutela. Además de lo anterior, la Corte investigó y encontró que esta situación no era exclusiva de la cárcel modelo de Bogotá y la cárcel de Bella Vista de Medellín, por el contrario, se presentaba en diferentes cárceles del país, lo cual convertía esta situación en una crisis carcelaria nacional.

De acuerdo con el informe estadístico suministrado por la Oficina de Planeación del INPEC, para el día 31 de octubre de 1997 la población carcelaria del país ascendía a 42.454 personas, de las cuales 39.805 eran hombres y 2.649 mujeres, 19.515 eran sindicadas, 12.294 habían sido condenadas en primera instancia y 10.645 lo habían sido en segunda instancia. Puesto que el total de cupos existentes en las cárceles ascendía a 29.217, el sobrecupo poblacional era de 13.237 personas, con lo cual el hacinamiento se remontaba en términos porcentuales al 45.3%. (T-153 de 1998, M.P. Cifuentes, p. 34).

La Corte Constitucional ante esta situación decide declarar el *estado de cosas inconstitucional* de la siguiente manera:

Esta Corporación ha hecho uso de la figura del *estado de cosas inconstitucional* con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en

igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional. (T-153 de 1998, M.P. Cifuentes, p. 96).

La Corte Constitucional se remite a la sentencia T-501 de 1994, cuyo magistrado ponente es Vladimiro Naranjo Mesa, en ésta fue denegada la acción de tutela, en la cual, algunos reclusos solicitaron el mejoramiento de las condiciones en las cuales se encontraban dentro de los centros penitenciarios. Los argumentos para denegar esta acción fueron en principio, porque la tutela no era el medio idóneo para solicitar la realización de obras materiales por parte del Estado, ni para obtener para las instituciones carcelarias una infraestructura adecuada.

En sentencia T-153 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñóz) se da entonces un giro jurisprudencial, la Corte ordenó realizar una inspección a ambos centros penitenciarios para determinar las condiciones en las que se encontraban los reclusos de la cárcel Modelo de Bogotá y la cárcel Bella vista de Medellín, además, para determinar el grado de vulneración de derechos fundamentales en dichas cárceles. Una de las conclusiones fue la siguiente:

Las inspecciones le permitieron a la comisión judicial llegar a la conclusión de que las **condiciones de reclusión en las dos cárceles citadas son absolutamente inhumanas, indignas de una persona humana**, cualquiera sea su condición personal. Las condiciones de albergue de los internos son motivo de vergüenza para un Estado que proclama su respeto por los derechos de las personas y su compromiso con los marginados (T-153 de 1998, M.P. Cifuentes, p. 34).

Al analizar el caso concreto se observa que es tan grave y de tan altas proporciones que:

“Con todo, las prescripciones de los Códigos Penal, de Procedimiento Penal y Penitenciario y Carcelario, de los tratados y acuerdos internacionales citados y la misma jurisprudencia de la Corte acerca de los derechos de los reclusos constituyen letra muerta” (T-153 de 1998, M.P. Cifuentes, p. 94).

La Corte Constitucional afirma entre otras cosas, que gracias a la política criminal enfocada al eficientísimo y la reclusión se ha dado como consecuencia esta grave situación. Aparte de lo anterior, la Corte Constitucional tiene como argumento fundamental que el problema de las cárceles en el país debe ser analizado y explicado desde una perspectiva histórica, entendiendo que la crisis que se evidenció en aquel momento, provenía de un conflicto más profundo.

Debido entonces a la inexistencia de una política criminal, la desbordante crisis social, la falta de recursos, la ineficiencia de las ramas del poder público, la inexistencia de una infraestructura eficiente, la corrupción y la mala ejecución del presupuesto, se ha generado un sistema penitenciario en crisis, sin ninguna funcionalidad y garantías de derechos mínimos para los procesados, tales como resocialización, seguridad y salud. Todo esto, trajo como consecuencia directa la necesidad de la Corte Constitucional de declarar el *estado de cosas inconstitucional*.

Por eso, en esta decisión, se hace un llamado por parte de la Corte Constitucional para que se tomen las medidas pertinentes para tratar de solucionar este *estado de cosas inconstitucional*, y además uno de los principales motivos para la declaratoria de este estado de cosas, fue el de evitar una congestión en la jurisdicción constitucional en vías de garantizar el principio de economía procesal.

En las sentencias SU-559 de 1997 y T-068 de 1998 esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades. En estas condiciones, la Corte ha considerado que dado que miles de personas se encuentran en igual situación y que si todas acudieran a la tutela podrían congestionar de manera innecesaria la administración de justicia, lo más indicado es dictar órdenes a las instituciones oficiales competentes con el fin de que pongan en acción sus facultades para eliminar ese estado de cosas inconstitucional (T-153 de 1998, M.P. Cifuentes, p.96).

Como consecuencia de lo anterior, la Corte en la sentencia ordenó que se notificara el estado inconstitucional de cosas al Presidente de la república, y a muchos otros organismos estatales encargados de garantizar el cumplimiento de la sentencia y en consecuencia los derechos de los reclusos en las cárceles del país. Especialmente ordenó al Presidente de la república y a sus ministerios que mientras se cumplían las obras carcelarias ordenadas por la administración, igual debían garantizar el orden público y el respeto de los derechos fundamentales de los internos en los establecimientos de reclusión del país.

Se concluye entonces sobre este caso, que los motivos que llevaron a la Corte Constitucional a declarar el *estado de cosas inconstitucional* en el sistema carcelario del país son los mismos que llevaron a la declaratoria en la sentencia SU-de 1997 y la sentencia T-068 de 1998, es decir, los elementos cuantitativos y estructurales que están presentes en la violación reiterada de derechos fundamentales.

2.4 EL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL FRENTE A LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Una vez más, se da la declaratoria por parte de la Corte Constitucional del Estado de cosas contrario a la Constitución, esta vez a través de la sentencia T-590 de 1998, cuyo Magistrado ponente es Alejandro Martínez Caballero. El caso es el siguiente: un defensor de derechos humanos que se encontraba recluso en la cárcel Modelo, recibía constantemente amenazas de muerte por las labores que realizaba como defensor de derechos humanos, y había solicitado su traslado a un patio de máxima seguridad o a una casa fiscal.

En esta sentencia, los motivos por los que se declara el *estado de cosas inconstitucional*, son los mismos por los cuales se dio la declaratoria en la sentencia T-559 de 1997:

- El deber que tiene la Corte Constitucional de colaborar de manera armónica con los otros órganos del Estado, en este caso especial, el deber de comunicar el estado de cosas contrario a la constitución que se presenta frente a la falta de protección por parte del Estado a los defensores de derechos humanos del país.
- Para evitar la excesiva utilización de la acción de tutela.

Lo más importante por analizar en esta sentencia, no son tanto las circunstancias que inducen a la declaratoria de esta figura, si no hacia quién van dirigida y cuáles son sus efectos, es decir, la Corte Constitucional declara el *estado de cosas inconstitucional* frente a todos los defensores de derechos humanos del país y no solamente frente aquellos que se encuentran reclusos o tienen una relación de dependencia de forma directa con el Estado en virtud de la reclusión. Todo esto es un ejemplo claro de la ampliación de los efectos que la Corte le da a la declaratoria de un estado de cosas contrario a la Constitución. En este caso

sobrepasa la materia del asunto, puesto que aprovecha la situación para otorgar protección a todos los defensores de derechos humanos del país.

Queda, pues, explicado que hay una obligación de resultado respecto a la protección a la vida de los reclusos por parte del Estado y que hay un *estado de cosas inconstitucional* en la no protección debida a los defensores de los derechos humanos (T-590 de 1998, M.P. Martínez, p. 27).

Parece ser que la Corte utiliza este caso como pretexto para emitir una serie de órdenes basadas en su precomprensión sobre la situación de riesgo que corren todos los defensores de derechos humanos del país.

2.5 NO CONVOCATORIA A CONCURSO EN EL CASO DE LAS NOTARIAS

Este es un caso en el que se debe dar un especial análisis, debido a los motivos que utilizó la Corte Constitucional para declarar el *estado de cosas inconstitucional*, además, por el número de accionantes motivo de la declaratoria y también por la clase de derechos fundamentales que se buscan proteger en la sentencia.

El proceso se encuentra en la sentencia SU-250 del 26 de mayo de 1998, cuyo Magistrado ponente es Alejandro Martínez Caballero, en este, por la falta de realización de una convocatoria para la elección de notarios públicos en propiedad, la Corte Constitucional declaró el *estado de cosas inconstitucional*. Vale aclarar, que en la Constitución de 1991 en el artículo 131 se establece que la elección de notarios se debe dar por medio de concurso, pero en la práctica, este no se ha realizado.

En el caso concreto, la accionante había sido nombrada notaria pública en la notaría 25 del círculo de Medellín, pero este nombramiento expresamente consagraba que sería mientras se proveyera el cargo en propiedad mediante concurso. Vale la pena aclarar como lo establecen los hechos del proceso, que el último concurso para notarios en Colombia se efectuó el 24 de febrero de 1986 y después no se volvió a repetir argumentándose que había desaparecido el concejo superior de la administración de justicia, el cual controlaba estas materias.

Argumenta entonces la accionada que ella fue removida de su cargo sin motivación alguna, y que además, todo esto era una represalia política por ser cuñada de Fabio Valencia Cossio, el cual es una personalidad política.

Vale aclarar que para este caso concreto, según la Corte, la destitución del cargo de notario a quien desempeñaba tales funciones en interinidad, sólo se puede realizar por el nombramiento de alguien más adelantado mediante concurso o por incumplimiento del deber de quién está interinamente en el cargo, de lo contrario esto iría en contra de la buena fe y de la confianza legítima.

El cargo de Notario, sea de carrera, en propiedad o en interinidad, no está expresamente señalado dentro de la categoría de libre nombramiento y remoción; y no puede estar porque la función notarial es eminentemente técnica y esta circunstancia es la antítesis del libre nombramiento y remoción. Además, el Notario, aún el interino, no puede quedar al vaivén de los intereses politizados o personales del nominador. El Notario designado, así sea en interinidad, goza de una expectativa, solo podrá ser desvinculado, si no cumple con sus deberes y cuando la designación se haga por concurso. Una de las razones que justifican la anterior afirmación, está contenida en la figura de la confianza legítima, íntimamente ligada al principio de la buena fe. Esa confianza legítima, derivada de la buena fe, es

un mecanismo válido para evitar el abuso del derecho. Es decir, hay que enfatizar que sólo por concurso o por incumplimiento del deber se altera la permanencia de un Notario que desempeñaba sus funciones en interinidad. Lo contrario, desvincularlo sin estas razones, iría en contra de la buena fe y de la confianza legítima. Pero, no se puede ir al otro extremo de considerar que automáticamente todos los Notarios son inamovibles. (SU-250 de 1998, M.P. Martínez, 1998, p. 2).

Lo que reprocha la Corte Constitucional en este caso concreto, es la falta de voluntad política por parte del Estado, para darle cabal cumplimiento a las normas, pues las autoridades encargadas de realizar la convocatoria hicieron caso omiso durante más de una década a dicho artículo constitucional (artículo 131), la Corte afirma lo siguiente:

Respecto al llamado a prevención, el tema es complejo. En la situación tan especial de los notarios, hay la circunstancia de que no ha habido voluntad política para hacer los concursos, y este es un *estado de cosas inconstitucional* que exige una orden perentoria por parte de la Corte (SU-250 de 1998, M.P. Martínez, p. 30).

Como se dijo anteriormente, esta sentencia merece recibir un análisis en unos puntos especiales. Primero, la Corte argumenta para la declaratoria del estado inconstitucional de cosas la violación al artículo 131 de la Constitución Política de Colombia, en donde se establece como se dijo anteriormente la necesidad de concurso para elegirse notario, y a pesar de existir norma expresa, dicho concurso no se ha hecho. Lo cual quiere decir, que este estado de cosas aquí se produce por la omisión del legislador en aplicar un mandato constitucional, y a diferencia de sentencias anteriores como la T-153 de 1998, en este caso no obedece a una conducta de descuido y mal funcionamiento histórico de un sector del Estado, sino al incumplimiento de una orden relativamente reciente, además,

no se observa en este caso una violación masiva y generalizada de derechos fundamentales, como tampoco se observa una falla estructural, estas dos últimas, han sido requisitos claves para la declaratoria del estado inconstitucional de cosas.

Por lo anterior, en este caso específico, quedan dudas sobre los requisitos indispensables que se requieren para que se declare un estado de cosas contrario a la norma constitucional, pues en esta sentencia de declaratoria, la Corte Constitucional no hace una evaluación seria como en los casos anteriores, respecto a los derechos fundamentales vulnerados y el determinado grupo social afectado.

2.6 EL PENOSO CASO DE DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

El desplazamiento forzado por la violencia, es un fenómeno latente en la sociedad colombiana, fruto de los incontables años que el Estado Colombiano se ha visto sumergido en guerra. Lo penoso de esto, es la constante ignorancia de la sociedad civil frente al problema, pero además, la falta de interés por parte del Estado por solucionar su situación y garantizar los derechos fundamentales de esta población desplazada.

Como consecuencia de la pasividad por parte de los órganos del Estado y de la sociedad civil, la Corte Constitucional, en una de las sentencias más importantes para la jurisprudencia constitucional, ha declarado el *estado de cosas inconstitucional* en materia de desplazamiento. La sentencia T-025 de enero de 2004, cuyo Magistrado ponente fue Manuel José Cepeda, intenta dar por medio de la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*, una solución, a la extrema pobreza en que se encuentra sumergido este grupo social.

En este proceso, la corte reviso 108 expedientes, correspondientes a igual número de acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos familiares, pertenecientes a la población desplaza. La tutela fue interpuesta contra diferentes organismos del Estado, tales como la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, los Ministerios de Salud y del Trabajo y Protección Social, el Ministerio de Agricultura, de Educación, el Inurbe, el Incora, el SENA, y varias administraciones municipales y departamentales. Los accionantes se encuentran a lo largo y ancho del país, es decir, la problemática que debió abordar la Corte constitucional fue de orden nacional.

Algunos de los demandantes alegan no haber recibido ningún tipo de ayuda humanitaria de emergencia, y algunos que la recibieron, esta no fue oportuna y completa. Afirman, que ciertos desplazados llevan periodos entre 6 meses a 2 años sin recibir ningún tipo de ayuda por parte de la red de solidaridad social o de otras entidades encargadas de atender esta problemática. Muchos afirman no recibir la instrucción y orientación adecuada para tener acceso a los programas de atención al desplazado, en particular en materia de vivienda, proyectos productivos, atención, salud y educación, además, son sometidos a un peregrinaje burocrático y no obtienen una respuesta oficial que les solucione el problema.

Los accionantes al solicitar auxilios de vivienda, y para obtener el capital semilla o la capacitación necesaria, en muchos casos no recibieron respuesta, en otros casos, para recibir respuesta era necesario interponer una acción de tutela.

La Corte Constitucional desde 1997 ya se había manifestado frente a esta problemática de orden nacional, pero según la Corte, desde esa fecha no se había dado un progreso frente a este problema, por el contrario, la problemática cada vez fue en aumento, por esto, la Corte en esta sentencia declara el *estado*

de cosas inconstitucional. Según la investigación realizada, esta sentencia de declaratoria del estado de cosas, es la más completa, pues cumple con todos los requisitos o causales en que debe estar inmersa una situación para que se dé la declaratoria:

En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En efecto, el inciso primero del artículo 1 de la Ley.387 de 1997 dice:

Artículo 1º. Del desplazada 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 o alteren drásticamente el orden público. (Resaltado fuera de texto). (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 65-66).

Como se puede observar, el primer argumento que utiliza la Corte para la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* es la permanente violación a la constitución y a la ley, además de esto, la múltiple violación de derechos fundamentales de la población desplazada, este argumento ha sido utilizado en casi todas las sentencias anteriormente analizadas.

En segundo lugar, otro elemento que confirma la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, es el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas y el incremento de las mismas, así como la constatación que se hace en algunos de los documentos de análisis de la política, de haber incorporado la acción de tutela al procedimiento administrativo como paso previo para la obtención de las ayudas (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 66).

Otra razón que motivó a la Corte Constitucional fue la cantidad de tutelas que habían sido interpuestas, motivo este que fue utilizado en sentencias anteriores tales como la T-153 de 1998, la SU-559 de 1997, entre otras. Se puede observar, como este argumento ha sido utilizado para fundamentar la declaratoria del estado de cosas, aunque este motivo no ha sido indispensable para declaratorias que ya fueron analizadas, tales como la sentencia SU-250 de 1998, que corresponde al caso en el cual no se realizó concurso de notarios, vale aclarar que estos aspectos serán analizados con mayor profundidad en el capítulo siguiente.

En tercer lugar, los procesos acumulados en la presente acción de tutela, confirma ese estado de cosas inconstitucional y señalan que la vulneración de los derechos afecta a buena parte de la población desplazada, en múltiples lugares del territorio nacional y que las autoridades han omitido adoptar los correctivos requeridos. (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 66).

La inmensa cantidad de acciones de tutela demuestra la existencia de una problemática que se estaba presentando en todo el territorio nacional.

En cuarto lugar, la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. En efecto, como se advirtió anteriormente

varios órganos del Estado, por acción u omisión, han permitido que continúe la vulneración de los derechos fundamentales de los desplazados, especialmente las entidades nacionales y locales encargadas de asegurar la disponibilidad de recursos para asegurar que los distintos componentes de la política beneficien en igualdad de condiciones a la población desplazada. (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 67).

Se puede sintetizar este argumento como falta de voluntad política por parte del órgano ejecutivo y legislativo para lograr la solución de este problema de desplazamiento forzado en Colombia. Observa la Corte, que no es un problema causado por una única entidad, sino que por el contrario, existe una constante indiferencia tanto de entidades locales como nacionales.

En quinto lugar, 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 (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 67).

La Corte también se remite al principio de colaboración armónica como causal para la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*:

La Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los

derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia. (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 81).

Teniendo en cuenta lo anterior, el elemento fundamental por medio del cual la Corte se sustentó para declarar el estado de cosas contrario a los preceptos constitucionales es una falla estructural en la política pública del Estado. Lo cual quiere decir que el Estado está ejecutando de forma ineficiente, insuficiente, desordenada e irracional sus políticas frente a los desplazados por la violencia, los cuales son víctimas directas del conflicto armado colombiano.

Además, la Corte en su análisis afirma:

Esta Sala encuentra que los bajos resultados de la respuesta estatal, según los cuales no ha sido posible proteger integralmente los derechos de la población desplazada, se pueden explicar de acuerdo a dos problemas principales. (i) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii), la asignación insuficiente de recursos (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 51).

Como consecuencia de todas estas situaciones jurídicas y fácticas, la Corte constitucional se vio obligada a declarar el *estado de cosas inconstitucional*, como forma de solución para llamar a todas las autoridades del país a que de manera directa entraran a participar en la solución de esta problemática.

En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y

ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas. (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 67).

En el presupuesto estatal, es de vital importancia que se dé un trato prioritario a la destinación de la ayuda social y la atención a la población marginada, además de lo anterior, el Estado debe encaminar una política estatal con el fin de atender a la población desplazada por la violencia, todo esto, por medio de leyes, y de un marco reglamentario detallado, aunque esto no serviría si no se realiza el esfuerzo presupuestal que se requiere para cumplir los mandatos constitucionales y legales ya establecidos, pero además es de gran importancia que se tomen medidas para garantizar el nivel de protección que establece la ley.

Para solucionar el problema de tan grande envergadura, la Corte Constitucional emitió dos tipos de órdenes para corregir el problema de asistencia a desplazados:

En el caso presente, la Sala Tercera de Revisión dará dos tipos de órdenes. Unas órdenes de ejecución compleja, relacionadas con el estado de cosas inconstitucionales y dirigidas a garantizar los derechos de toda la población desplazada, independientemente de que haya o no acudido a la acción de tutela para la protección de sus derechos. Tales órdenes tienen como finalidad que las entidades encargadas de atender a la población desplazada establezcan, en un plazo prudencial, y dentro de la órbita de sus competencias, los correctivos que sean necesarios para superar los problemas de insuficiencia de recursos destinados y de precariedad de la capacidad institucional para implementar la política estatal de atención a la población desplazada.

Las órdenes de carácter simple que también se dictarán en este proceso están dirigidas a responder las peticiones concretas de los actores en la presente acción de tutela, y resultan compatibles con la línea jurisprudencial de la Corte Constitucional para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento. (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 80).

Como primera medida, la Corte Constitucional le comunicó al Concejo Nacional de Atención Integral a la población desplazada, órgano encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas de atención para la población desplazada, la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* para que sea esta entidad la que determine la forma cómo puede superarse la insuficiencia de recursos y las falencias en la capacidad institucional. Se le ordenó a esta entidad, que a más tardar el 31 de marzo de 2004 estimara la dimensión presupuestal que es necesaria para atender los compromisos definidos en la política y estableciera la forma cómo debía contribuir a este esfuerzo la nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional.

Llamó también a concurrir al Ministerio del Interior, este debía promover la creación de comités de atención de la población desplazada, de igual forma, el Ministerio de Relaciones Exteriores, definiría las estrategias de promoción de esta política para que sea recibida con un trato prioritario por toda la comunidad internacional.

Se solicita la presencia del Ministro de Hacienda y Crédito Público, además del Director de Planeación Nacional para elaborar las metas presupuestales.

Todas estas órdenes por parte de la Corte Constitucional, están dirigidas a que se permita superar la insuficiencia de recursos, como las falencias de capacidad institucional, lo cual no implica, afirma la Corte, que el juez por medio de tutela

esté ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la programación presupuestal definida por el legislador.

Ello no implica que por vía de tutela, el juez esté ordenando un gasto no presupuestado o esté modificando la programación presupuestal definida por el Legislador. Tampoco está delineando una política, definiendo nuevas prioridades, o modificando la política diseñada por el Legislador y desarrollada por el Ejecutivo. La Corte, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrollan la política de atención a la población desplazada, el diseño de esa política y los compromisos asumidos por las distintas entidades, está apelando al principio constitucional de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder para asegurar que el deber de protección efectiva de los derechos de todos los residentes del territorio nacional, sea cumplido y los compromisos definidos para tal protección sean realizados con seriedad, transparencia y eficacia. (T-025 de 2004, M.P. Cepeda, p. 81).

La Corte Constitucional, ordenó a las autoridades responsables de dar respuesta a las solicitudes de ayuda relativas al acceso de algunos programas de estabilización económica, tales como trabajos temporales, proyectos productivos, capacitación, seguridad alimentaria, y programas también de vivienda respecto de los casos que conoció directamente. Todas estas prestaciones, ordenó la Corte Constitucional debían ser cumplidas a los 8 días de haberse notificado la sentencia.

Se le da un plazo perentorio de 6 meses, al Concejo Nacional de Atención Integral de la Población Desplazada, para que concluyan las acciones encaminadas a que todos los desplazados gocen efectivamente de sus derechos.

Se ordenó a la Red de Solidaridad Social y a la Secretaría de Salud de las entidades territoriales para que en el plazo máximo de 15 días realizaran la entrega de medicamentos en los casos donde se hubieran presentado las solicitudes.

En cuanto a la solicitud de protección de las tierras, propiedades y posesiones que habían sido abandonadas por los desplazados a causa de la violencia, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social, como coordinadora de la política de atención a la población desplazada y administradora del sistema único de registro, incluir la información la relativa a predios rurales que poseyeran o de los que fueran propietarios los desplazados.

La Corte Constitucional ordenó, en conclusión, la puesta en marcha de las políticas, programas y planes que garanticen de forma adecuada e idónea la garantía de los derechos fundamentales cuyo requisito para el goce efectivo depende de la superación del *estado de cosas inconstitucional*.

3. ANÁLISIS DE LOS MOTIVOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL PARA LA DECLARATORIA DEL ESTADO INCONSTITUCIONAL DE COSAS

La última sentencia de tutela referente a la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional*, es la T-068 de 2010, cuyo Magistrado ponente fue Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; en esta sentencia, se decide otra vez sobre los derechos fundamentales de los desplazados, pero lo importante para analizar en esta sentencia es que nos da un panorama general del estado inconstitucional de cosas, es decir, nos presenta una definición de la figura y su relación con el principio de progresividad, además, nos advierte de los casos en que ha sido declarado este estado de cosas contrario a la constitución, y el último elemento importante a considerar es que determina cuales son los motivos que han llevado a la Corte Constitucional a declarar esta figura objeto de investigación.

“Como factores o causas que producen la existencia de un estado de cosas inconstitucional, destacó los siguientes:

- 1)La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.*
- 2)La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar estos derechos.*
- 3)La adopción de prácticas inconstitucionales, como la exigencia de incorporar la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.*
- 4)La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.*
- 5)La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, para la adopción mancomunada de un*

conjunto de medidas multisectoriales que... exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.

6)*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 (T-068 de 2010, M.P. Pretelt, p. 34).*

Vale aclarar, que en la mayoría de los casos no se aplican todas las causales mencionadas por la Corte Constitucional, dependiendo de cada caso en concreto esta corporación se vale de uno y otro motivo para declarar el *estado de cosas inconstitucional*.

Se observa, que en el caso de la sentencia T-068 de 1998 la violación de derechos fundamentales ocurre como consecuencia de la actividad de una sola entidad, a diferencia de la sentencia SU-559 de 1997, en la cual existen diferentes entidades involucradas. Lo anterior quiere decir, que para la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* no es requisito fundamental la violación de derechos fundamentales por una pluralidad de entidades u organismos.

La sentencia T-153 de 1998, es aquella que se refiere a la situación inhumana en la que se encuentran los presos del país. Vale resaltar la mayor elaboración que tuvo la Corte en esta sentencia, pues se fundamenta en análisis más técnicos, tales como cifras y estudios históricos para la declaratoria de este estado de cosas. A la hora de analizar cuál fue el factor fundamental que llevó a tomar esta decisión por la Corte, es indudable que en esta sentencia se retoma los motivos que llevaron a la declaratoria de la sentencia SU-559 de 1997 (la primera sentencia en esta materia), es decir, se analiza en este caso, la necesidad de que los factores cuantitativos y estructurales estén presentes como elementos trascendentales para la violación de derechos fundamentales. Cuantitativos por que se exige con palabras de la Corte: “se ha hecho uso de la

figura de *estado de cosas inconstitucional* con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general, en tanto que afectan multitudes de personas”, lo cual le da gran importancia al número de personas que se les han vulnerado sus derechos fundamentales. En segundo lugar, se refiere a elementos estructurales debido a que el problema no se deriva solamente de la autoridad demandada sino que requiere la acción mancomunada de distintas entidades.

En la sentencia T-590 de 1998 se declara el *estado de cosas inconstitucional* por parte de la Corte Constitucional por el peligro de vida que corren los defensores de derechos humanos en las cárceles. Es importante resaltar como se hizo anteriormente que en este caso especial la Corte Constitucional amplió sus efectos y declaró este estado de cosas frente a todos los defensores de derechos humanos sin importar si estos se encontraban en centros de reclusión o no. Además, en este caso en especial, la Corte se fundamentó para la declaratoria en una sola acción de tutela. De esta manera, y siguiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, no es necesario, para que sea declarado el estado de cosas inconstitucional, una masiva interposición de tutelas. La declaratoria, en este caso, obedeció al incumplimiento de un deber de protección por parte del Estado, que pone en una situación clara de riesgo a un grupo determinado de sujetos. (Ariza, 2000, p. 972).

La sentencia SU-250 de 1998, en la cual se declara el *estado de cosas inconstitucional* en el caso de las notarias da un giro inesperado frente a los motivos que llevan a la Corte Constitucional para declarar un estado de cosas. En este caso, el estado de cosas contrario a la constitución, se da por el incumplimiento de un mandato constitucional, lo cual conlleva a que se dé una situación que es contraria a la Constitución. La falta de voluntad política que se manifiesta en el desconocimiento de una norma constitucional es la causante de esta declaratoria. Pero es de vital importancia resaltar, que en este caso la

declaratoria no obedece a un descuido o mal funcionamiento de un sector del Estado, sino al incumplimiento de una norma constitucional. Por lo tanto, no se observa en este caso una violación masiva de derechos fundamentales, ni una falla estructural y tampoco una interposición masiva de acciones de tutela.

Se concluye de lo anterior, que un *estado de cosas inconstitucional* se puede declarar con la simple violación de un mandato constitucional, lo cual, amplía el margen de discrecionalidad que la Corte se autoatribuye para realizar una declaratoria.

La sentencia SU-090 del 2000 cumple un papel muy importante, esta sentencia brindó una consolidación jurisprudencial por parte de la Corte Constitucional en el tema, y se puede observar el esfuerzo que hace la Corte para unificar la doctrina. En esta sentencia encontramos de forma clara los requisitos que debe reunir determinada situación para ser calificada como un *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. (SU-090 de 2000, M.P. Cifuentes, p. 1).

Lo anterior demuestra la intensidad que tiene la Corte de limitar el ámbito de aplicación del *estado de cosas inconstitucional*, pues en la sentencia SU-250 de 1998, este ámbito de aplicación se había ampliado de tal manera que la figura podía ser aplicada en la mayoría de sentencias de tutela. También se puede observar, que la Corte en esta ocasión no tuvo en cuenta si se estaba en

presencia de voluntad política o no, simplemente se fundamentó en los requisitos anteriormente citados. (Ariza, 2000, p. 971).

La sentencia T-025 del 2004, es la sentencia más completa a la hora de hablar sobre los motivos por los cuales se declara un *estado de cosas inconstitucional*, en esta decisión, se utiliza de manera concreta los criterios que había establecido la sentencia SU-250 del 2000, demostrando así cierta coherencia por parte de la Corte al momento de declarar un estado de cosas inconstitucional, además, también agrega otros motivos que convierten esta sentencia en la más completa.

Estos motivos son la falta de voluntad política, la cual había sido alegada en la sentencia SU-250 de 1998; el riesgo que se corre de una “lluvia de tutelas” al no solucionar un problema general de forma eficaz (este argumento fue utilizado en la sentencia SU-559 de 1997); y por último, la aplicación del principio de colaboración armónica dentro de las ramas del poder público.

En conclusión, al momento de establecer los criterios para que la Corte Constitucional declare un *estado de cosas inconstitucional*, observamos que la doctrina ha sido inestable, y es difícil encontrar un patrón claro que se encuentre en todas las sentencias en las cuales hay una declaratoria. Esto permite concluir, que a pesar de los últimos intentos de unificación de la doctrina, la Corte Constitucional tiene cierta libertad para declarar un estado de cosas contrario a la constitución, y de tal forma, controle de forma general y directa los órganos legislativo y ejecutivo del Estado.

4. CONCLUSIONES

Luego de realizar esta investigación enfocada a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional y las circunstancias que la rodean en cada caso concreto, se puede concluir que esta figura es utilizada por la Corte Constitucional como instrumento de solución ante la vulneración reiterada de derechos fundamentales, la cual, se da por medio de una declaratoria que establece ciertas ordenes tanto simples como complejas, para que las entidades públicas de una solución efectiva y así se suspenda una violación reiterada y continua de la Carta Política.

Al analizar el origen del estado de cosas inconstitucional, se concluye que esta declaratoria tiene sus raíces en la jurisprudencia de Estados Unidos, la cual surge por la discusión entre dos corrientes, la primera, "Political Question Doctrine" que limitaban las funciones del juez, y por otro lado, "Structural Remedies", cuyo fin era la defensa de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales. La consagración de esta figura se hizo por la Corte Constitucional en la sentencia SU-559 de 1997.

Para la declaratoria del estado inconstitucional de cosas es un requisito indispensable la violación del principio de progresividad, entendiéndose este como la obligación que tienen los gobiernos, que de forma proporcional a los recursos materiales del Estado, deben asegurar condiciones que permitan avanzar gradualmente y de forma constante, hacia la garantía plena de los derechos fundamentales. Se concluye entonces, que es indispensable para la existencia de un Estado de cosas contrario a la constitución una falta de cumplimiento y garantías progresivas por parte del Estado para la realización de los derechos, tal y como lo afirma la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional en más de 90 ocasiones se ha referido a un estado de cosas inconstitucional, pero hay ciertas sentencias que contienen una mayor trascendencia debido a que en éstas se declara su existencia, otras tan sólo lo confirman. Se identificaron como las sentencias más importantes las siguientes: la sentencia SU-559 de 1997, la cual se refiere a la omisión en la afiliación de docentes al fondo nacional de prestaciones del magisterio; la sentencia T-068 de 1998, la sentencia T-439 de 1998 y la sentencia SU-090 de 2000 por la mora en el pago de mesadas pensionales por parte del fondo de previsión nacional en los dos primeros casos, y por parte del departamento del Chocó, en el último caso. La sentencia T-153 de 1998, en la cual, se declara el estado de cosas inconstitucional por el precario estado en que se encuentra el sistema carcelario del país; la sentencia T-590 de 1998, en la cual se declara esta figura por el deber que tiene el Estado de proteger a los defensores de los derechos humanos del país; la sentencia SU-250 de 1998, en la cual se declara por la falta de concurso en la entrega de las notarias y la sentencia T-025 de 2004, en donde se declara el estado de cosas inconstitucional por la continua violación de derechos fundamentales a los desplazados por la violencia.

Después de realizar un análisis de estas sentencias, y de observar además cuales fueron los motivos en cada caso que determinaron a la Corte Constitucional a declarar un estado de cosas inconstitucional, se concluye que la doctrina constitucional no ha seguido un lineamiento estricto al momento de invocar dichos motivos, y a pesar de sus últimos intentos para unificar dicha doctrina, nada nos dice que la Corte Constitucional solo se vaya a adherir de los argumentos ya establecidos para declarar un estado de cosas inconstitucional a futuro.

A pesar de la críticas que ha tenido esta figura, vale la pena resaltar el papel protagónico que tiene, pues esta, de forma directa como indirecta ha servido como medio para controlar y garantizar de una manera real el cumplimiento de los

derechos fundamentales por parte del Estado, o al menos para apuntar a hacerlo, llamando a diferentes entes estatales para que se comprometan a enfocar sus políticas públicas en pro del principio de progresividad frente a la garantía del cumplimiento de los derechos fundamentales.

Por último, a excepción de la sentencia SU-250 de 1998 (omisión de concurso para notarias), se considera que todos los casos anteriores en los cuales la Corte Constitucional declaró un estado de cosas inconstitucional, esta Corporación obró con responsabilidad al no permitir la continua violación de derechos fundamentales a causa de la indiferencia por parte del gobierno en dirigir sus políticas públicas para la protección de ciertos grupos marginados.

BIBLIOGRAFÍA

Agudelo Barrios, D. A. (2008) *El estado inconstitucional de cosas como una salida de la jurisdicción a la ausencia de políticas públicas*. (Trabajo de grado). Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín.

Alexy, R. (1983). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.

Ariza, L. J. (2000). La realidad contra el texto: una aproximación al estado de cosas inconstitucional. En *Tutela acciones populares y de cumplimiento* (pp. 965-978), tomo 1, nº4.

Bernal Pulido, C. (2005). *El derecho de los derechos*. Santafé de Bogotá, Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Bernal Pulido, C. (2008). El derecho en el contexto de la globalización. En G. A. Ramírez Cleves. *Democracia y globalización en América latina* (pp. 219-240). Santafé de Bogotá, Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia.

Camargo, P. P. (1994). *Manual de la acción de tutela*. Santa fe de Bogotá, jurídica Radar Ediciones.

Constitución Política de Colombia (1991). Bogotá: Temis.

Corte Constitucional Colombiana. (1997). *Sentencia SU-559 de 1997*. M.P, Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia SU-250 de 1998*. M.P, Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia T-068 de 1998*. M.P, Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia T-153 de 1998*. M.P, Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia T-439 de 1998*. M.P, Vladimiro, Naranjo Mesa.

Corte Constitucional Colombiana. (1998). *Sentencia T-590 de 1998*. M.P, Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional Colombiana. (2000). *Sentencia SU-090 de 2000*. M.P, Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

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

Corte Constitucional Colombiana. (2008). *Sentencia T-760 de 2008*. M.P, Manuel José Cepeda Espinosa.

Corte Constitucional Colombiana. (2010). *Sentencia T-068 de 2010*. M.P, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Ley 16 de 1972, Colombia, 1972, artículo 26.

López, D. E. (2006). *El derecho de los jueces*. Santafé de Bogotá: Legis Editores S.A.

Plazas Vega, M. A. (2009). Reflexiones sobre el activismo de la Corte Constitucional de Colombia. En *XXI Concurso José Ignacio de Márquez sobre derecho económico*. Bogotá: Corporación José Ignacio de Márquez.

Quinche Ramírez, M. F. (2008). Derecho constitucional colombiano de la carta de 1991 y sus reformas. En M. F. Quinche Ramírez. *Derechos prestacionales* (pp. 233-241). Bogotá: Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

Rodríguez, C. & Uprimny, R. (2006). ¿Justicia para todos o seguridad para el mercado? El neoliberalismo y la reforma judicial en Colombia. En *¿Justicia para todos? Sistema judicial, derechos sociales y democracia en Colombia* (pp. 109-146). Santafé de Bogotá: Norma.

Santos, B. (1995). Los tribunales en las sociedades contemporáneas. *Pensamiento jurídico* (19- 20). Santafé de Bogotá: Universidad Nacional.

Vargas Hernández, C. I. (2003). La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y la labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: el llamo estado de cosas inconstitucional. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Universidad de Talca, 1, 203-228.