

EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA ENTRE LAS DIFERENTES
RAMAS DEL PODER PÚBLICO DENTRO DEL ESTADO DE COSAS
INCONSTITUCIONAL

ANDRÉS FELIPE JIMÉNEZ VARGAS
MARÍA ADELAIDA CALLE VILLEGAS

UNIVERSIDAD EAFIT
ESCUELA DE DERECHO
MEDELLÍN

2015

Nota de aceptación

Firma Presidente del Jurado

Firma del jurado

Firma del jurado

Medellín, mayo de 2015.

TABLA DE CONTENIDO

Introducción	4
CAPÍTULO I	7
1.1 EL PAPEL DEL JUEZ EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	7
1.2 HISTORIA DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	10
1.3 ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS EN LAS QUE LA CORTE CONSITUCIONAL HA DECLARADO LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL .	14
1.3.1 OMISIÓN DE AFILIAR A LOS DOCENTES AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	15
1.3.2 HACINAMIENTO CARCELARIO	17
1.3.3 LA FALTA DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA LOS SINDICADOS Y RECLUSOS	19
1.3.4 MORA EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES	22
1.3.5 LA OMISIÓN ESTATAL EN LA PROTECCIÓN DE LA VIDA DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PAÍS.	24
1.3.6 NO CONVOCATORIA A CONCURSO EN EL CASO DE LOS NOTARIOS	25
1.3.7 DESPLAZAMIENTO FORZADO	27
1.4 ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL COMO UNA REACCIÓN A LA DESCOORDINACIÓN	27
CAPITULO II	30
2.1 PRICIPIOS DE SEPARACIÓN DE PODERES Y COLABORACIÓN ARMÓNICA ..	30
2.2 EVOLUCIÓN DE LA COLABORACIÓN ARMÓNICA EN EL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO	34
2.3 EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA DENTRO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	36
CAPITULO III	43
3.1 EL FENOMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA	43
3.2 SENTENCIA T-025 DE 2004	45
3.3 AUTOS DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004	49
3.4 COLABORACIÓN ARMÓNICA DENTRO DE LOS AUTOS DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004	50
3.5 TIPOS DE ÓRDENES EMITIDAS EN LOS AUTOS DE SEGUIMIENTO Y SUS EJEMPLOS	54
CONCLUSIONES	62

Introducción

Esta monografía tiene como finalidad estudiar el principio constitucional de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder, a la luz del desarrollo que la Corte Constitucional le ha dado a través de la figura de estado de cosas inconstitucional. De esta manera, se realiza un análisis sobre estos dos conceptos, se indaga por sus orígenes, se establece en qué consisten, se determina la relación existente entre ellos y la importancia que tienen dentro del ordenamiento jurídico.

Dentro de este escrito se pretende sostener una serie de hipótesis: *i)* Que la declaración de un estado de cosas inconstitucional, se encuentra relacionada con la descoordinación existente entre las distintas entidades que componen el aparato estatal. *ii)* Que la Corte Constitucional por medio de sus órdenes realiza un llamado a la colaboración armónica. *iii)* Que el principio de colaboración armónica posee diferentes alcances.

El tema objeto de estudio de esta investigación va más allá del simple aspecto teórico, puesto que cada día se exponen los diversos problemas que generan las dificultades relacionadas con la colaboración armónica entre las diferentes entidades que integran el Estado. Lo anterior, no sólo se ha convertido en una problemática institucional, también es un problema social; esto se debe a que la colaboración armónica es uno de los mandatos constitucionales fundamentales para cumplir con los fines del Estado Social. En consecuencia, gran parte de las dificultades para alcanzar los fines del Estado se encuentran directamente relacionadas con el bajo progreso de este principio; cuyo desarrollo se puede calificar como limitado.

Pues bien, no cabe duda que la colaboración armónica ha sido un terreno poco explorado, pero lo que llama más la atención es que este concepto no se ha investigado desde el enfoque del estado de cosas inconstitucional. Por lo visto, la colaboración armónica entre los poderes juega un rol bastante importante en la solución de los problemas que aquejan al país, ya que al parecer y como se dijo anteriormente, los problemas que llevan a la declaración de un estado de cosas contrario a la Constitución se encuentran estrechamente relacionados con la descoordinación entre las ramas del poder público. En contra partida, el desarrollo de la colaboración armónica, junto con su profundización es un punto clave para dar solución a los problemas que se enunciarán a lo largo de este trabajo.

Tras exponer el objetivo del trabajo, las hipótesis a tratar, junto con su importancia, se procede a enunciar los aspectos puntuales que se tratarán en cada capítulo. El trabajo se encuentra compuesto por tres capítulos, en cada uno de ellos se desarrollará las 3 hipótesis referidas anteriormente; de tal manera que el Capítulo I se denomina *Estado de Cosas Inconstitucional*, en este se sostendrá que, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional se encuentra estrechamente relacionada con la descoordinación existente entre las distintas entidades que componen el aparato estatal. Con el fin de dar respuesta se seguirá el siguiente esquema: (i) es necesario referirse al papel que desarrolla el juez constitucional en las políticas públicas, esto se realiza con el fin de explicar la facultad que éste tiene para declarar el estado de cosas inconstitucional; ii) Se explicará la historia del estado de cosas inconstitucional; iii) Se expondrán los casos que se consideran más significativos en los cuales se ha declarado el estado de cosas inconstitucional; iv) Por último, se explicará la afirmación del “estado de cosas inconstitucional como una reacción a la descoordinación”.

El capítulo dos se denomina *Colaboración Armónica Entre las Diferentes Ramas del Poder Público*, en este se argumentará que la Corte Constitucional por medio de sus órdenes hace un llamado a la colaboración armónica, en consecuencia se

seguirá el siguientes orden: *i)* En un primer título se explicará la relación que existe entre los principios de separación de poderes y colaboración armónica. *ii)* Se hablará sobre el tratamiento que se le ha dado a la figura de la colaboración armónica en Colombia. *iii)* Por último se expondrá la relación entre la colaboración armónica y el estado de cosas inconstitucional.

El tercer capítulo es titulado *Estudio de Caso sobre el Esquema de Seguimiento a la Sentencia T- 025 de 2004*, en este se quiere argumentar que la colaboración armónica entendida por la Corte Constitucional como una estrategia para la superación del estado de cosas inconstitucional, tiene algunos alcances particulares. Con fin de llegar a esta conclusión se seguirá el siguiente esquema: *i)* en un primer título se caracterizará el fenómeno del desplazamiento forzado, *ii)* se expondrá el caso puntual de la sentencia T- 025 del 2004 que es la declaración de estado de cosas inconstitucional para el desplazamiento forzado. *iii)* Posteriormente, en el tercer título se expondrá una lista de los autos de seguimiento de la sentencia anterior, en los cuales la Corte expone diferentes directrices con el propósito de diligenciar la política pública del desplazamiento forzado; *iv)* En el siguiente apartado, se analizará la noción de colaboración armónica presente en los autos de seguimiento. *v)* Para finalizar, en el título cinco se hará una categorización de los distintos tipos de órdenes presentes en los autos, junto con sus ejemplos. Lo anterior, con el fin de evidenciar el contenido que la Corte Constitucional le otorga al principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público. Por último se exponen las conclusiones que han resultado de esta investigación

CAPÍTULO I ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

A lo largo de este capítulo se intentará argumentar que la declaratoria del estado de cosas inconstitucional, en adelante ECI, se encuentra estrechamente relacionada con la descoordinación existente entre las distintas entidades que componen el aparato estatal; por consiguiente su declaración es consecuencia de la segunda.

Con el fin de probar esta hipótesis, nos referiremos a: (i) el papel que desarrolla el juez constitucional en las políticas públicas, (ii) la historia del ECI; (iii) los casos que se consideran más significativos en los cuales se ha declarado el ECI; iv) las razones que nos llevan a plantear el ECI como una reacción a la descoordinación.

1.1 EL PAPEL DEL JUEZ EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Henao Pérez, hace bien al afirmar que las políticas públicas ya no son una potestad exclusiva de los poderes ejecutivo y legislativo, ya que son las Altas Cortes quienes han fomentado e impulsado diferentes políticas en el país. Este autor establece múltiples causas por las cuales se da este fenómeno, algunas de ellas son, las precariedades a nivel social que azotan a Colombia, las dificultades relacionadas con la adecuada identificación de prioridades y la crisis de la “gobernanza”, la cual significa “la posesión de condiciones financieras y administrativas para transformar en realidad las decisiones que toma el Estado (..).”¹ Lo anterior, ha desencadenado un desequilibrio que comprende diferentes sectores y niveles sociales de Colombia.

El Estado, con sus omisiones ha demostrado una falta de efectividad, de capacidad y de organización a nivel administrativo para poder garantizar la protección y el

¹ HENAO PÉREZ, Juan Carlos. El juez constitucional: *Un actor de las políticas públicas*, p. 71.

disfrute de los derechos correspondientes a cada ciudadano, esto quiere decir que, ha existido un incumplimiento relacionado con el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales por parte del Estado, configurando en letra muerta partes del clausulado de la Carta Política² A causa de esto, es que el juez constitucional ha tomado un papel activo como gestor en las políticas públicas. Un claro ejemplo de la intervención del juez dentro de dichas políticas es la declaratoria del ECI, en esta, confluye una ausencia por parte de las autoridades del Estado, junto con una prolongada violación de derechos fundamentales. De esta forma lo menciona Tole Martínez,

“Hoy la respuesta a como se relaciona la ley con los fallos judiciales cambia, pues el protagonismo en el proceso creador del derecho es compartido entre el legislador y el juez constitucional, y un ejemplo evidente de este cambio, es la declaración de *estado de cosas inconstitucionales* por la Corte Constitucional.”³

En Colombia la intervención del juez en las políticas públicas no es algo que esté supeditado al libre albedrío del operador jurídico. Su actuación es impulsada por las diferentes demandas de tutela instauradas por los ciudadanos, estas proceden en la generalidad de los casos cuando se han agotado, o son inexistentes otras vías para la protección de los derechos. No se puede dejar a un lado el aspecto negativo de la anterior circunstancia, al parecer es necesario que las situaciones se desborden en crisis, que llegue a un tope la vulneración de derechos de los ciudadanos; para que exista una intervención del juez, con el fin de dar solución a dichas situaciones por medio de los fallos de tutela. Lo problemático de esto es que se tiene que llegar a unas circunstancias extremas para que se despliegue una actuación. La siguiente cita de Helber Mauricio Sandoval Cumbe consigna lo

² HENAO PÉREZ Juan Carlos *Op. cit.*

³ TOLE MARTÍNEZ, Julián. La teoría de la Doble Dimensión de los Derechos Fundamentales en Colombia: *El Estado de Cosas Inconstitucionales un Ejemplo de su Aplicación*, p- 127.

expresado anteriormente así,

“Empero, ya llegado el extremo, cuando la acumulación de circunstancias anormales alcanza tal punto que se crea un conflicto por el que esto irregular parece ser la regla general en medio de una marcadísima disfuncionalidad social, aparece el juez para dictar medidas o determinar el antídoto que puede conjurar la crisis de eficacia del sistema jurídico.”⁴

Existen varias razones que legitiman al juez constitucional para su intervención en políticas públicas, algunas de ellas son: i) es el veedor de la Carta Política y como tal debe garantizar el cumplimiento de los cometidos que allí se expresan; ii) existe un mandato de orden internacional para los Estados, el cual ordena que se deben hacer cumplir de manera efectiva los derechos fundamentales de las personas; iii) el mandato de orden constitucional, el cual establece que es el juez quien se encuentra facultado para ser garante del goce de los derechos⁵; iv) actuar en pro del principio constitucional de colaboración armónica, el cual se encuentra consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política, este faculta a la rama judicial para intervenir en las políticas públicas, ya que tiende al desarrollo de fines constitucionales. Después de lo anterior, se puede afirmar que con la participación de los jueces en políticas públicas no se le está quitando protagonismo al Gobierno Nacional.

Hoy en día es una realidad el fuerte papel que desempeñan las autoridades judiciales en la elaboración de las políticas públicas, por lo tanto, se considera pertinente extender la invitación realizada por el autor Helber Mauricio Sandoval Cumbe a las diferentes autoridades estatales al afirmar que,

⁴ SANDOVAL CUMBE, Helber Mauricio. La Intervención del Juez en la Realización de Políticas Públicas: Una Interpretación del Fenómeno a partir del Derecho a la Salud, p. 121.

⁵ HENAO PÉREZ Juan Carlos *Op. cit.*, p. 74.

“(…) lo que resta es retomar aquel protagonismo y abandonar el soterrado criterio legalista que aún rige el obrar administrativo, para abordar el tratamiento directo de las situaciones sociales, a partir de criterios enteramente constitucionales y realizables que eviten la litigiosidad (…)”⁶.

Una vez explicado el papel que desempeña el juez constitucional dentro de la realización de políticas públicas, se concluye que, la actividad del juez no se puede limitar solamente al ejercicio del control de constitucionalidad de las disposiciones normativas. Por el contrario, frente a la inactividad del legislador u otras autoridades administrativas, este debe adoptar un papel más activo, no por que ello signifique un beneficio propio, ni mucho menos por pretender estar por encima de los demás poderes estatales; sino con el fin de garantizar la hegemonía de la Carta Política, junto con los derechos constitucionales de los ciudadanos.⁷

A continuación, se procederá a abordar la figura del ECI, en la cual se puede evidenciar la participación del juez constitucional dentro de la realización y desarrollo de diferentes políticas públicas.

1.2 HISTORIA DE ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional ha establecido, que uno de los antecedentes de la labor que debe desarrollar el juez constitucional frente a la defensa de tipo objetivo⁸ de los derechos fundamentales, se encuentra en el derecho comparado, este es el debate entre los partidarios de las doctrinas “political question doctrine” y “structural

⁶ SANDOVAL CUMBE, Helber Mauricio *Op. cit.*, p. 132

⁷ VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. La Función Creadora del Juez Constitucional, p. 28.

⁸ Este tipo defensa vela por la protección de derechos fundamentales de un conglomerado de personas, aquí la defensa se caracteriza por destinarse a un número plural de sujetos.

remedies”⁹, el cual tuvo lugar en Los Estados Unidos.

La “Political question doctrine” es elaborada por la Suprema Corte de Estados Unidos con base en una serie de casos, entre ellos “*Luther vs. Borde*, *Baker vs Carr Powell vs. McCormack* y *Alfred Dunhill of London Inc. vs. República de Cuba*.”¹⁰ Esta doctrina sostiene que a la rama judicial le está vedado entrometerse en asuntos que le competen exclusivamente al poder ejecutivo y legislativo; dicha teoría concuerda con una visión rigurosa de la separación de poderes. Por esta razón, es que el juez sólo puede velar por la defensa de tipo subjetivo de los derechos fundamentales. En este caso, el proceso de defensa de los derechos tendría las siguientes características:

*“1) el caso parte de una violación individual a un derecho fundamental y por ende se pretende restaurar el status quo; 2) acuden al proceso unas partes concretas y determinadas; 3) se falla con base en precedentes y principios neutrales; 4) la sentencia tiene efectos interpartes; 5) una vez adoptado el fallo la Corte Suprema de Justicia pierde competencia para velar por su cumplimiento, el cual queda en manos de las Cortes Federales; 6) el juez es pasivo ante la situación general y 7) el fin último del proceso es reforzar el principio de sometimiento de la autoridad pública a la Constitución.”*¹¹

Por otra parte, la doctrina de “structural remedies” comprende la visión de tipo objetivo de la defensa de los derechos fundamentales y su principal antecedente es el famoso asunto *Brown II*¹². Esta concepción coadyuvó para que la defensa

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T- 1030 de 2003. MP, Vargas Hernández. C.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA *Op. cit.*

¹¹ VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado “Estado de cosas inconstitucional” Estudios Constitucionales, vol. 1, núm. 1, 2003, pp. 203-228 Centro de Estudios Constitucionales de Chile Santiago, Chile. p. 210.

¹² *Idem.*, p. 210

tradicional de los derechos humanos mutara hacia una defensa menos personalista, es decir, no solo se realizaba una defensa de los derechos humanos de las partes que estuvieran en conflicto. Las características de esta teoría son las siguientes:

“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) la sentencia no tiene sólo 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 y 7) la finalidad del fallo judicial es garantizar la vigencia de unos principios constitucionales.”¹³

Este breve recuento de un caso puntual del derecho comparado en el tema de las decisiones judiciales, denota que Colombia no es el único país donde las Altas Cortes pueden tomar partida en asuntos que tienen como fin la protección objetiva de los derechos humanos. Tras exponer las doctrinas de “structural remedies” y “political question”, es claro que la que guarda una mayor semejanza con la figura del ECI es la primera, esto se debe principalmente a la defensa de tipo objetivo que promulga esta corriente. En este orden de ideas, los efectos del fallo no sólo se extienden a las personas que forman parte del litigio, también se hacen extensivos a un grupo de personas, en adición, la acción judicial es motivada por una violación sistemática de derechos fundamentales.

Ahora bien, en Colombia con la Constitución Política de 1991, se introduce un mecanismo novedoso para protección de derechos fundamentales; este se consagra en el artículo 86 de la Carta política y se denomina acción de tutela. En principio, la acción de tutela le impide una defensa objetiva de derechos

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA *Op. cit.*

fundamentales al juez, por consiguiente este tema queda en manos de la rama ejecutiva y el poder legislativo. Sin embargo, la disparidad existente entre las consagraciones normativas y situaciones puntuales de orden social, junto con la sistemática violación de derechos fundamentales fuerzan al juez para crear una solución. Como respuesta a lo anterior, el ECI nace en Colombia como una creación de origen jurisprudencial de la Corte Constitucional. Toma vida gracias a la necesidad de encontrar un mecanismo que diera fin a las situaciones que causan la vulneración sistemática de los derechos fundamentales, en este sentido García Jaramillo afirma que:

“Una de las principales doctrinas judiciales que se han implementado para tender a reducir la disociación entre el derecho y la realidad, es el estado de cosas inconstitucional. La Corte estructuró dicha doctrina para juzgar, no un acto del Estado o de alguno de sus órganos, sino para juzgar una realidad. Dicha doctrina parte de confrontar la realidad con un juicio normativo y concluye si está ante situaciones que no son compatibles con la Constitución. La Corte pretende contribuir a que se transforme la realidad más allá del caso concreto, para que el contexto en el cual está inserto el caso se acerque cada vez más a los postulados constitucionales.”¹⁴

Luego de analizar el origen del ECI, este se puede definir como, una figura jurisprudencial creada por la Corte Constitucional para hacer referencia a un conjunto de situaciones y omisiones que pueden provenir de una sola autoridad pública o bien de una falla estructural atribuible a múltiples entidades estatales, y que desencadenan una masiva vulneración de derechos fundamentales. En otras palabras, se ha entendido:

¹⁴ GARCÍA JARAMILLO, Leonardo APROXIMACIÓN A LA DISCUSIÓN SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS Y JUSTICIA CONSTITUCIONAL: A PROPÓSITO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL. p. 78.

“El “Estado de cosas inconstitucional”, lo podemos definir como una figura jurídica creada no por la Constitución Política, sino por la Corte Constitucional –de ahí que sea tan controversial-, a través de la cual se declara que ciertos hechos son abiertamente contrarios a la Constitución, por esa vulneración sistemática y colectiva de los principios y derechos fundamentales consagrados en aquella, y como consecuencia de este hecho, exhorta a las autoridades competentes (sean estatales o privadas), para que en un plazo razonable y perentorio, adopten todas las medidas necesarias para superar ese Estado de Cosas.”¹⁵

Con fin de brindar una mejor ilustración sobre la figura del ECI, el próximo título consta de un análisis sobre las sentencias más relevantes en las cuales se ha decretado el ECI.

1.3 ANÁLISIS DE LAS SENTENCIAS EN LAS QUE LA CORTE CONSITUCIONAL HA DECLARADO LA EXISTENCIA DE UN ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Para poder evidenciar la relación existente entre la descoordinación en las diferentes entidades estatales y el ECI, es necesario realizar un análisis sobre los principales casos en los que la Corte Constitucional ha hecho uso de esta figura, determinando los motivos que originaron su declaración, los requisitos que fueron tenidos en cuenta y cuáles son los tipos de órdenes que han sido impartidas por la Corte para dar solución a las problemáticas planteadas. El siguiente cuadro muestra algunas de las sentencias en las cuales se ha decretado el ECI.

¹⁵ Artículos Maestría En Derecho Universidad Sergio Arboleda [artículo en línea], disponible en: <http://derechojusticiaypaz.blogspot.com/2013/06/del-estado-de-cosas-inconstitucional.html>

SENTENCIA	TEMA	AÑO
SU- 559	Omisión de afiliación de docentes al FOMAG	1997
T- 153	Hacinamiento carcelario	1998
T- 606 y 607	Falta de sistema de seguridad social en salud para sindicatos y reclusos	1998
T- 068	Mora en pago de mesadas pensionales	1998
T- 590	Falta de protección a defensores de derechos humanos	1998
SU- 250	No convocatoria a concurso de notarios	1998
T- 025	Desplazamiento forzado	2004

1.3.1 OMISIÓN DE AFILIAR A LOS DOCENTES AL FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO

La Corte Constitucional declaró por primera vez en Colombia el ECI a través de la sentencia SU-559 de 1997. En este caso, la Corte decidió acumular dos expedientes de diferentes acciones de tutela promovidas por 45 docentes en contra de los alcaldes de los municipios de María La Baja y Zambrano en el departamento de Bolívar, alegando la no afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, vulnerando de esta forma los derechos a la vida, a la salud, seguridad social y al trabajo.

Cabe aclarar que los docentes llevaban varios años vinculados laboralmente a estos municipios, y a pesar de que se les estaba descontando el 5 % del salario como aporte al pago de las prestaciones, en materia de salud y seguridad social no habían recibido ningún tipo de cobertura, pues no se encontraban afiliados.

En virtud de lo anterior, la Corte con tal de establecer la situación de los docentes en estos dos municipios, decidió realizar varias investigaciones con relación a la política de educación del país, encontrando que la no afiliación al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, no era condición exclusiva de los docentes de estos dos municipios y que los demás educadores que se encuentran en igual situación, acudirían a la tutela para garantizar el cumplimiento de sus derechos fundamentales y de esta forma congestionar de manera innecesaria la administración judicial.

Una vez analizada la política de educación del país, la Corte establece las causales por las cuales se está en presencia de un ECI respecto al incumpliendo de la obligación de afiliar a los docentes al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio. Con se evidencia que la continua violación de los derechos a la vida, la salud, seguridad social y al trabajo de los educadores, no se puede atribuir una sola entidad o autoridad pública encargada, sino a una deficiente ejecución en la política del sistema educativo, es decir, es una falta estructural atribuible a múltiples entidades, en virtud de la descoordinación existente entre ellas.

Algunas de las causas que originaron la no afiliación de los docentes al Fondo Nacional de Magisterio fueron: (i) la carencia de recursos económicos, (ii) la falta de personal idóneo para la realización de los procesos de afiliación de los docentes, (iii) la falta de compromiso por parte las autoridades territoriales para llevar a cabo dichos procesos, y (iv) la gran inequidad en la distribución del situado fiscal entre los departamentos, evidenciando de esta manera la desorganización de las autoridades del sistema educativo. En este sentido, se afirma en la sentencia que:

“(...) La Corte Constitucional tiene la seguridad de que mientras no se tomen medidas de fondo sobre los factores enunciados y los otros que los expertos puedan determinar, el problema planteado, que de suyo expresa un estado de cosas que

*pugna con la Constitución Política y sujeta a un grupo significativo de educadores a sufrir un tratamiento indigno, se tornará de más difícil solución y propiciará la sistemática y masiva utilización de la acción de tutela (...)*¹⁶

Ante esta situación, procede la Corte a declarar el ECI, emitiendo junto a ello una serie de órdenes tendientes a su superación. Sin embargo, posterior a ello, vale la pena destacar que no se encuentran registros sobre algún proceso de seguimiento iniciado por la Corte Constitucional frente a este tema, ni mucho menos información del Alto tribunal sobre la superación del ECI.

1.3.2 HACINAMIENTO CARCELARIO

En 1998, la Corte Constitucional decidió acumular dos expedientes de diferentes acciones de tutela, provenientes de dos reclusos de las cárceles de Bellavista y La Modelo, en contra del Ministerio de Justicia y el INPEC, por cuanto consideran que se están vulnerando los derechos humanos y los derechos fundamentales a la salubridad, igualdad, privacidad e intimidad de los presos, debido al hacinamiento de las cárceles.

La Corte con tal de esclarecer la situación real de dichas cárceles, ordenó una serie de inspecciones judiciales dentro de estos establecimientos, encontrando que el hacinamiento no era condición exclusiva a las cárceles Bellavista y Modelo, sino que era una situación generalizada en el país. Por lo tanto, esta Corporación establece múltiples causas por las cuales se ha generado la crisis carcelaria, algunas de estas son: el crecimiento demográfico, la crisis socioeconómica, la falta de valores en la sociedad, la expedición de normas dirigidas al eficientísimo y a la rigidez para sancionar conductas delictivas, el aumento de las detenciones preventivas, la corrupción, la incapacidad de las entidades encargadas para afrontar

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU- 559 de 1997. M.P. Cifuentes Muñoz E.

dicha problemática, la escasez de recursos, la inexistencia de una política criminal eficiente; finalmente esto se traduce en la descoordinación de las autoridades estatales.

En virtud de la evidente negligencia por parte de las entidades encargadas de los establecimientos penitenciarios del país, la Corte a través de la sentencia T-153 de 1998, decide declarar el ECI, afirmando que,

“(...) ya se ha hecho uso de esta figura, 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 (...)”¹⁷

Adicionalmente, el Alto Tribunal establece que, debido a que miles de personas viven en condiciones infrahumanas en los establecimientos carcelarios en el país, y que si todas acudieran a la tutela como mecanismo para salvaguardar sus derechos fundamentales, se congestionaría de manera innecesaria la rama judicial; por ende, considera la Corte que lo más ajustado es emitir órdenes a las autoridades encargadas, para que a la mayor brevedad tomen todas las medidas adecuadas para superar el ECI.

Como muestra de esto, la Corte apela al principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder y le ordena a las diferentes autoridades administrativas de orden nacional, departamental y municipal que realicen y pongan en marcha una serie de estrategias encaminadas a superar el ECI. Por ejemplo, le ordena al Ministerio de Justicia, al INPEC y al departamento de planeación, que en un plazo no inferior a cuatro años, elaboraran un plan de construcción y refacción

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-153 de 1998. M.P, Cifuentes Muñoz E.

carcelaria tendiente a garantizar a los reclusos condiciones de vida dignas y le establece la obligación al Procurador General de Nación y a la Defensoría del Pueblo ejercer una supervigilancia sobre este punto, para garantizar su cumplimiento.

Luego de realizar una exposición sobre la intervención de la Corte Constitucional en el tema del hacinamiento carcelario, se concluye que esta situación persiste hoy, pues el ECI no se ha superado. Las cifras del hacinamiento son de por lo menos el 200%, esto se traduce en 6 detenidos promedio por cada hora¹⁸. Lo anterior, con el agravante que la gran mayoría de los reclusos son simples sindicados, esperando todavía por un fallo.

1.3.3 LA FALTA DE UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD PARA LOS SINDICADOS Y RECLUSOS.

La Corte Constitucional a través de las sentencias T- 606 y 607 de 1998, declaró la existencia de un ECI, por la falta de un sistema de seguridad social en salud para los sindicados y procesados detenidos en las diferentes cárceles del país.

Estas dos sentencias presentan dos casos muy similares, se trata de dos reclusos de la Penitenciaría Nacional de Cúcuta que interpusieron acción de tutela en contra del INPEC, por considerar que les estaban siendo violados sus derechos a la salud y a la vida, pues se encontraban con graves problemas de salud y nunca obtuvieron atención médica eficiente por parte del personal médico de la cárcel, adicionalmente en la centro de salud del penitenciario no existía ningún tipo de medicamento, por lo tanto, a los reclusos les tocaba asumir el costos de las medicinas que llegaran a necesitar.

¹⁸ EL ESPECTADOR, Hacinamiento carcelario [artículo en línea] disponible en: <http://www.elspectador.com/opinion/editorial/hacinamiento-carcelario-articulo-536492>.

En ambas sentencias, la Corte reiteró su jurisprudencia en cuanto que el Estado debe asumir la responsabilidad integral por el cuidado y conservación de la salud de los reclusos, independientemente de que estos se encuentren privados de la libertad a título preventivo o de pena, de esta forma la Corte expresa que: ¹⁹

*"(...) Por la salud del interno debe velar el sistema carcelario, a costa del tesoro público, y la atención correspondiente incluye, también a su cargo, los aspectos médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos, entre otros. Los derechos fundamentales del preso resultarían gravemente violados por la negligencia estatal en estas materias, así como por la falta de cuidado y asistencia requeridos para la prevención, conservación y recuperación de su salud (...)"*²⁰

Con relación a lo anterior, para la Corte es evidente que el sistema carcelario no vela por el cuidado de la salud de los internos; por el contrario, el estado de salud de los presos empeora por las condiciones de salubridad que se tienen dentro de los centros penitenciarios, de manera que, el Alto Tribunal reconoce esta situación afirmando lo siguiente, *"(...) justamente por las condiciones de hacinamiento y por las deficiencias en la prestación de los servicios de higiene dentro de las cárceles, están propensas como pocas a adquirir y a transmitir enfermedades de muy distinto origen y de diversa gravedad (...)"*²¹ A esto se le suma la poca asistencia médica por parte del personal de salud de las cárceles, el no suministro de medicamentos a los presos, la no realización de los tratamientos que estos necesitan, la omisión de las actividades de prevención y el hacinamiento. Lo anterior, no sólo deja entrever la crisis carcelaria que afronta el país, también se evidencia la descoordinación y desorganización del sistema de salud en las cárceles.

¹⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 606 de 1998. M.P, Hernández Galindo. JG.

²⁰ *Idem.*

²¹ *Idem.*

En virtud de la negligencia de los centros médicos de las cárceles y del INPEC, la Corte decide declarar la existencia de un ECI con relación a la falta de un sistema de seguridad social en salud para los sindicatos y reclusos de las cárceles del país, una situación muy grave que no solo enfrentan los que se encuentran privados de la libertad en la Penitenciaría Nacional de Cúcuta, sino la mayoría de reclusos de todas las cárceles de Colombia; siendo la salud una faceta más del ECI, ya declarado en la sentencia T -153 de 1998, con relación al hacinamiento carcelario. Por lo cual se vuelve a evidenciar la incapacidad y la descoordinación institucional de las autoridades encargadas.

A consecuencia de ello, la Corte le ordena al INPEC, que en coordinación con los Ministerios de Hacienda, Salud y de Justicia y del Derecho y con el Departamento Nacional de Planeación, inicie todas las medidas encaminadas a la corrección de la problemática planteada y que realice todos los trámites administrativos y presupuestales que sean indispensables para constituir un sistema de seguridad social en salud.

La situación actual de la salud en las cárceles del país sigue siendo preocupante, esto se debe a que la prestación del servicio de salud en los establecimientos penitenciarios es muy escaso, por no decir que nulo. Frente a esto, el Gobierno expidió el decreto 2496 de 2012. Esta situación se expresa mejor en palabras del defensor encargado para la política criminal Jorge Caldas,

“(…) las condiciones en estos momentos son alarmantes, debido a que Caprecom, que es la entidad prestadora de salud, aún no lo ha hecho en forma adecuada. El funcionario considera la situación preocupante, porque en cualquier momento se puede producir una crisis de salud en las

*penitenciarias.*²²

1.3.4 MORA EN EL PAGO DE LAS MESADAS PENSIONALES

En la Sentencia T- 068 de 1998, la Corte Constitucional decide acumular cinco procesos de tutela, todos ellos en contra de la misma entidad, la Caja Nacional de Previsión, debido a que los accionantes consideraban vulnerados los derechos a la igualdad, seguridad social y a la salud, toda vez que no habían sido resueltas sus peticiones con relación al reconocimiento, reliquidación y pago de la pensión de vejez.

En esta sentencia, la Corte hace referencia a que la legitimidad del Estado Social de Derecho radica en dos aspectos, el primero de ellos en el acceso y ejecución del poder de forma democrática, y el segundo, en la capacidad que tiene el Estado para resolver todas las dificultades sociales. Para que el Estado pueda responder a ellas, es necesario que exista una administración pública eficaz y eficiente, pues la efectividad de los derechos de la población, se desarrolla con base en estos dos principios consagrados en la Constitución.

No obstante lo anterior, desde hacía algún tiempo la Caja Nacional de Previsión venía siendo cuestionada por la frecuente vulneración al derecho fundamental de petición de los ciudadanos. La Corte Constitucional se pronunció sobre esta preocupación, revelando la existencia de un problema de ineficacia por parte de esta autoridad pública, pues para febrero de 1996 era la entidad más demandada del país.

²² El nuevo siglo.co, El servicio de salud en las cárceles es absolutamente nulo: defensor Caldas [artículo en línea] disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/3-2013-el-servicio-de-salud-en-las-carceles-es-absolutamente-nulo-defensor-caldas.html>.

De igual forma se constató la adopción de prácticas inconstitucionales por parte de esta entidad, pues se incorporó la acción de tutela como parte del proceso para dar cumplimiento al derecho, es decir, la tutela se convirtió en un requisito para que la solicitud fuera resuelta, congestionando de manera innecesaria el aparato judicial del país.

En virtud de lo anterior, la Sala de Revisión de la Corte Constitucional decide declarar el ECI respecto de la situación presentada en la Caja Nacional de Previsión, pues por su negligencia no solo está afectando y vulnerado masivamente derechos fundamentales de los ciudadanos, sino también por el grave perjuicio que le produce a la rama judicial.

El Alto Tribunal apela al principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público para dar solución a esta problemática, y así poder contribuir con la realización de los fines estatales consagrados en la Constitución. En consecuencia, exhorta a las autoridades con poder como el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministro del Trabajo y Seguridad Social, al Jefe del Departamento Administrativo de la Función Pública y a la Gerencia de la Caja Nacional de Previsión, con el fin de que adecuen los recursos económicos y humanos para que esta entidad pudiera cumplir a cabalidad con sus obligaciones legales y constitucionales.

Adicionalmente ordena la notificación de la sentencia al Procurador General de la Nación para que este vigile su cumplimiento y al Contralor General de la Republica para que vigile la eficacia con la que actué la entidad accionada en el cumplimiento de sus funciones.

De acuerdo con el análisis anterior, se puede concluir que en este caso la Corte Constitucional no tuvo en cuenta para declarar el ECI con relación a la mora en el pago de las mesadas pensionales, que la vulneración masiva de los derechos

fundamentales de muchos ciudadanos no era atribuible a múltiples entidades estatales, en este caso, la afectación de los derechos provenía de una sola autoridad pública, lo que deja en evidencia, que la razón más fuerte para declarar el ECI fue el factor cuantitativo, es decir, la cantidad de tutelas que estaban siendo presentadas en contra de la Caja Nacional de Previsión. Actualmente no hay registros de seguimiento que haya realizado la Corte sobre el tema de la mora en el pago de mesadas pensionales, ni sobre el fallo mencionado.

1.3.5 LA OMISIÓN ESTATAL EN LA PROTECCIÓN DE LA VIDA DE LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PAÍS.

En la sentencia T- 590 de 1998 de la Corte Constitucional, se declaró el ECI con relación a la grave situación que afrontan los defensores de derechos humanos en el país. En este caso, la Corte conoció una acción de tutela interpuesta por un recluso de la cárcel Modelo de Bogotá en contra del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC, por considerar que se le estaba vulnerando sus derechos a la vida e igualdad, debido a que recibía múltiples amenazas de muerte, en virtud de sus labores, denuncias e investigaciones como defensor de derechos humanos.

Dentro de la sentencia, la Corte realiza un análisis relevante debido a que no sólo hace referencia a los defensores de derechos humanos que se encuentran reclusos en las cárceles del país, sino a todos lo que ejercen estas labores de manera general. Sobre el cual se estableció, que pese a los esfuerzos de las organizaciones internacionales, aún existen múltiples conductas omisivas por parte del Estado Colombiano para garantizar el derecho fundamental a la vida de los defensores de los derechos humanos, evidenciando una masiva vulneración de los derechos de estas personas, quienes merecen una especial protección por las labores que ejercen. De esta forma, se observa la descoordinación existente, no sólo entre las

autoridades encargadas del sistema penitenciario en el país, sino en todas las entidades que tiene a cargo la defensa de los derechos humanos.

El Alto Tribunal al declarar esta situación hace referencia a los mismos motivos que originaron la declaración de un ECI en la sentencia SU 559 de 1997:

- El deber que tiene la Corte de colaborar de manera armónica con los demás órganos del Estado para la realización de sus fines y comunicar a la autoridad competente la existencia de un ECI que van en contra de la Carta Política.
- Si de esta forma se puede evitar la utilización excesiva de la acción de tutela como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales, pues los recursos de la administración de justicia son escasos y se evita su congestión.

Como ya se mencionó, la relevancia que tiene esta sentencia es que la Corte analiza un caso concreto y con base en él, toma una decisión de manera general, es decir, no solo declara el ECI respecto a los defensores de los derechos humanos que se encuentran reclusos en las prisiones del país, sino respecto de todos los que ejercen estas labores en Colombia, ampliando la aplicación de esta figura dentro del ordenamiento.

Luego de analizar la situación de los defensores de derechos humanos en el país, no se encontró ningún antecedente que permitiera establecer un seguimiento por parte de la Corte Constitucional para esta situación.

1.3.6 NO CONVOCATORIA A CONCURSO EN EL CASO DE LOS NOTARIOS

Por medio de la sentencia SU- 250 de 1998, La Corte Constitucional decide declarar el ECI, por la no convocatoria a concurso de méritos para la elección de Notarios. En este caso, la accionante interpuso una tutela en contra del Presidente de la

República y el Ministerio de Justicia y del Derecho, por considerar que le estaban siendo vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad, al trabajo y al debido proceso, pues había sido nombrada como Notaria Pública de la Notaría 25 del Circulo de Medellín, mientras se proveía el cargo en propiedad, pero un par de años más tarde la accionante fue retirada de su cargo sin motivación alguna y remplazada por otro servidor nombrado también en interinidad.

Por tal razón, la Corte realiza un análisis sobre el derecho al trabajo, el derecho a la igualdad frente al retiro y la importancia que tiene las motivaciones de los actos administrativos, dentro del cual hace ciertas precisiones sobre los Notarios, afirmando que, estos así sean nombrados en interinidad, sólo podrán ser destituidos o desvinculados del cargo cuando no cumplan con sus deberes o cuando la designación haya sido realizada mediante concurso, de lo contrario se estaría atentando contra la buena fe y la confianza legítima.

Es importante mencionar que para la fecha en la cual se profirió esta sentencia, el último concurso realizado para la elección de notarios en Colombia, se llevó a cabo en febrero del año 1986, y que desde entonces no se había vuelto a realizar.

En virtud de lo anterior, la Corporación critica la situación de los Notarios debido a la falta de voluntad política para hacer los respectivos concursos, violando de manera clara el mandato Constitucional artículo 131, y afirma que este escenario constituye un ECI. Por lo tanto, ordena que se notifique la sentencia al Superintendente de Notariado y Registro y al Consejo Superior de la Administración de Justicia, para que se proceda a realizar la convocatoria para dichos concursos en un término no mayor de seis meses, una vez notificada la providencia.

Esta sentencia llama mucho la atención, debido a que los motivos que originaron la declaración de un ECI, son muy diferentes a los utilizados por el Alto Tribunal en sentencias pasadas, en las que también se ha declarado un ECI. En este caso, lo

que originó la declaratoria fue la violación directa del mandato Constitucional 131, que establece la obligación de realizar concurso para la elección de los Notarios de la República.

Sobre la actualidad del concurso de notarios, el pasado 9 de abril de 2015 mediante el Acuerdo Número 01 de 2015, se dio vía libre para la convocatoria para el concurso de notarios a partir del 19 de abril del presente año.²³

1.3.7 DESPLAZAMIENTO FORZADO

Queda restando el análisis de la sentencia T- 025 de 2004, en la cual se declaró la existencia de un ECI respecto de la población desplazada, dicho estudio se abordará en el capítulo tres del presente trabajo; dedicado exclusivamente a la temática tratada en la sentencia.

1.4 ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL COMO UNA REACCIÓN A LA DESCOORDINACIÓN

Una vez analizadas algunas de las sentencias en las que se declaró el ECI, se procede a realizar las siguientes afirmaciones sobre este concepto, teniendo en cuenta algunas de las características que la Corte Constitucional le atribuye a esta figura a través de la sentencia T- 068 de 2010, en la que realiza un recuento sobre el ECI, de esta manera el Alto Tribunal afirma que:

“La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte

²³https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/index.php?option=com_content&view=article&id=11766:concurso-de-notarios&Itemid=679

Constitucional la ha calificado como (a) “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, 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.”²⁴

En cuanto a la cita anterior, se constata que el Alto Tribunal se queda corto al calificar el ECI. Más que un concepto jurisprudencial es un instrumento para reaccionar a la descoordinación, es utilizado por la Corte Constitucional para evidenciar la existencia de diferentes problemáticas sociales en el país, las cuales nacen de una descoordinación entre los órganos y ramas estatales, debido a la actitud abstencionista por parte del Estado para la garantía de los derechos constitucionales propios de los ciudadanos.

En otras palabras, se comparte lo sostenido por García Jaramillo cuando afirma que:

“Las causas por las cuales se presenta están relacionadas con problemas estructurales en las políticas públicas que consisten en acciones u omisiones estatales en el diseño, implementación y seguimiento de las mismas, como consecuencia de lo cual sistemática y prolongadamente se han omitido diversos tipos de garantías o se han vulnerado de manera directa y generalizada los derechos

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-068 de 2010. M.P, Pretelt Chaljub JI.

*fundamentales de un número plural de personas que hacen parte de poblaciones desfavorecidas y vulnerables.*²⁵

En este sentido, no sería apropiado afirmar que sólo es un concepto, ya que la Corte no se limita a declarar el ECI, ni a establecer las razones que dan origen a la declaratoria. Por el contrario, el Alto Tribunal se preocupa por tomar cartas en el asunto. Es por esto, que la solución no se encuentra en los fallos de tutela, es decir, no sólo se trata de dar solución al problema que aqueja a los sujetos que recurren a ella, puesto que son muchas las personas que viven y afrontan situaciones similares. Lo que pretende la Corte es resolver la situación de fondo, para ello necesita generalmente de la coordinación y colaboración de las diferentes entidades que son responsables de las distintas políticas públicas, impulsado por medio del ECI como una reacción a la descoordinación.

Pero no sólo se puede calificar como una reacción, la declaratoria del ECI también es un llamado a la colaboración armónica. Esto es así, ya que ante la inoperancia de los otros poderes estatales, sumada a la nula respuesta frente a problemas de índole social e institucional, la Corte actúa por medio de esta como una manera de colaborar a alcanzar lo fines del Estado y la Constitución. Tal vez, esta es una de las razones por las cuales esta clase de activismo ejercido por la Corte Constitucional no debe ser interpretado como una vulneración al principio de separación de poderes, por el contrario se traduce como una herramienta que llama a la cooperación entre ramas que pertenecen al Estado. Al respecto, Clara Inés Vargas sostiene que:

“La declaración del estado de cosas inconstitucional, y las sentencias estructurales, se enmarcan perfectamente en el mandato constitucional de la colaboración armónica de las autoridades para lograr los fines del Estado de

²⁵ GARCÍA JARAMILLO, Leonardo. *Op. cit.*, p. 92.

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.”²⁶

CAPITULO II

COLABORACIÓN ARMÓNICA ENTRE LAS DIFERENTES RAMAS DEL PODER PÚBLICO

Este capítulo tiene como fin sostener que la Corte Constitucional por medio de las órdenes emitidas para la superación del ECI, realiza un llamado a la colaboración armónica entre los órganos que tienen competencia sobre los hechos que han dado origen al mismo. Con el objeto de demostrar lo anterior, en un primer título se explicará la relación que existe entre los principios de separación de poderes y colaboración armónica. En segundo lugar se hablará sobre el tratamiento que se le ha dado a la figura de la colaboración armónica en Colombia, y por último se expondrá la relación entre la colaboración armónica y el ECI.

2.1 PRINCIPIOS DE SEPARACIÓN DE PODERES Y COLABORACIÓN ARMÓNICA

Antes de hablar del principio de colaboración armónica, es necesario mencionar la institución de la separación de poderes. Locke fue el primero en teorizar sobre el principio de separación de poderes con ciertas limitaciones, básicamente realizó una descripción del enfrentamiento entre la Corona Inglesa y el Parlamento, el segundo deseaba limitar el poder que ostentaba el primero con el ánimo de

²⁶ VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. LA FUNCIÓN CREADORA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. p. 33.

materializar las aspiraciones de los grupos sociales emergentes.²⁷ En contra partida, es Montesquieu a quien se le reconoce la divulgación de este principio constitucional, pues unió la separación de poderes con la noción de la libertad individual de las personas. Es necesario tener en cuenta el contexto social en el que el autor creó este concepto, este no es otro que el absolutismo francés.²⁸

En virtud de lo anterior, Montesquieu proponía una marcada división entre las ramas que componen el Estado; esto con la finalidad de evitar la concentración del ejercicio del poder político en cabeza de una persona u órgano. Lo cual, fue determinante para que el poder dentro del Estado se dividiera en órganos o ramas, es decir, se determinó quien era el responsable de la emisión, ejecución e interpretación de las leyes.

La teoría propuesta por Montesquieu ha sido objeto de diversas críticas algunas de ellas son: i) la separación de poderes rompe con la unidad orgánica estatal, ii) no se debería llamar de esta forma, sino separación de funciones, iii) la indivisibilidad del poder, iv) y por último, la separación de poderes no es una garantía para la libertad del individuo.²⁹

Sin embargo, con el paso del tiempo esta teoría fue matizada por la evolución de la teoría del Estado, lo que evidenció que las ramas del poder no debían realizar sus actuaciones de manera separada. Por consiguiente, era imprescindible un sistema que brindará equilibrio entre las distintas ramas; esto se convertiría en la teoría de los *check and balances*³⁰. Más adelante, estas corrientes tendrían influencia en el constitucionalismo colombiano.

²⁷ ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. Revista VOX JURIS Año 17 No. 12, ¿Está Vigente Aún El Principio De Separación De Poderes? p. 321.

²⁸ *Idem.*, p.321.

²⁹ ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto *Op. cit.*, p. 330

³⁰ VARGAS DEL CAMPO, José Rodrigo, ¿Es armoniosa la colaboración entre el ejecutivo y legislativo? p. 107.

A pesar que la Constitución Política de 1991 establece que el poder político es uno sólo, este se debe ejercer por medio de las diferentes ramas del poder público separadas entre sí, pero que a su vez colaboran armónicamente entre ellas, así lo sostiene Ángela Páez Murcia:

“(...) es decir, que cada una de las ramas vigila el cumplimiento de las funciones y los deberes de las otras dos, de tal manera que se controlan entre sí; la división de funciones funciona de tal forma que en caso de presentarse abusos en el ejercicio del poder por parte de alguna, las otras tendrán el deber de tomar las medidas pertinentes para restablecer el equilibrio debido entre ellas.”³¹

Esta consagración constitucional sugiere que los conceptos de separación de poderes y de colaboración armónica, no son dos instituciones contra puestas, al contrario ambas se complementan.

En Colombia rige un modelo flexible de división de poderes, al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado afirmando que:

“(...) a diferencia del modelo absoluto y rígido de separación de poderes, la Constitución de 1991, adopta un sistema flexible de distribución de las distintas funciones del poder público, que se conjuga con un principio de colaboración armónica de los diferentes órganos del Estado y distintos mecanismos de freno y contrapeso entre los poderes.”³²

En otras palabras, el modelo flexible o sistema de frenos y contrapesos, da mayor

³¹ PÁEZ MURCIA, Ángela María. Universidad de la Sábana, “Aplicabilidad de la Teoría de División de Poderes en la Actualidad, en Algunos Estados de América Latina. p. 251.

³² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C- 574 de 2011. M.P, Henao Pérez. JC.

importancia a los controles y fiscalizaciones recíprocas entre los órganos.

La armonía resultante entre las funciones de los órganos no es una consecuencia natural, en realidad es un resultado del control político que se ejerce continuamente, junto con la mutua intervención de los órganos en las tareas y la colaboración entre las ramas del poder público. En efecto, cada órgano tiene la potestad de ejercer control sobre los otros órganos y sobre las funciones que desempeñan. Precisamente uno de los objetivos de la colaboración armónica es mitigar los efectos contraproducentes de los principios de separación de poderes y controles recíprocos, es decir, que dentro de la división de poderes se maticen las barreras existentes entre los órganos e instituciones del poder público para lograr los fines constitucionales. En otras palabras, promover un ambiente en el cual los diferentes poderes puedan unir fuerzas para trabajar por un objetivo común. Lo anterior es sugerido por Ángela María Páez, de la siguiente manera:

“(...) la perspectiva de una colaboración armónica entre los órganos del poder público con miras a garantizar el cumplimiento de sus fines en condiciones de idoneidad, prima sobre la división tajante de funciones que antes era considerada la garantía de ejercicio adecuado del poder público.”³³

En el siguiente apartado, se hará referencia a la evolución que ha tenido la colaboración armónica en el constitucionalismo colombiano. Para esto, se realizará un recuento de las distintas consagraciones de esta figura en algunas de las Constituciones que han regido en Colombia.

³³ PÁEZ MURCIA, Ángela María *Op. cit.*, p.251.

2.2 EVOLUCIÓN DE LA COLABORACIÓN ARMÓNICA EN EL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO

A continuación se realizará una descripción del tratamiento que se le ha dado a la colaboración armónica en Colombia.

En las Constituciones de 1821, 1830 y 1832, se definen cuáles son las funciones de los órganos y las ramas del Estado. Pero no se encuentra de forma expresa como se relacionan estos órganos con las ramas del poder.

En la Constitución de 1932 de la Nueva Granada, hay un cambio. Aquí, si se describe cual es la relación que ostentan las ramas del poder público con los distintos órganos del Estado, se puede apreciar de mejor manera en lo expresado por el siguiente artículo de la Carta Política:

“Artículo 13. El poder supremo estará dividido para su administración en el legislativo, ejecutivo y judicial; y ninguno de ellos ejercerá las atribuciones que, conforme a esta Constitución correspondan a los otros, debiendo mantenerse cada uno dentro de sus límites respectivos”³⁴

La Constitución de 1853 de la Nueva Granada incurre en el mismo error que las Cartas Políticas anteriores, es decir, tampoco expresa cual es la relación que tienen los órganos estatales con las ramas del poder público. Realmente lo que hace es establecer una lista que consagra las funciones de los órganos y las ramas del Estado. En 1858, en la Constitución de la Confederación Granadina hay un artículo, que si bien no lo enuncia de manera expresa, pero se puede deducir de este la relación entre las ramas estatales. “Artículo 14. El gobierno general de la

³⁴ Páez Murcia Ángela María *Op. cit.*, p.254.

Confederación Granadina será ejercido por un Congreso que da las leyes, por un presidente que las ejecuta, y por un cuerpo judicial que aplica sus disposiciones a los casos particulares”³⁵ En 1863 se expide la Constitución de los Estados Unidos de Colombia. En este caso también se presenta el mismo vacío de sus predecesoras, en el sentido que solamente se aprecia las funciones de los órganos que componen la Unión, pero deja a un lado la forma en que estos se interrelacionan.

La Constitución de 1886 llenó el vacío que dejó la Carta Política de 1863, puesto que se refieren a los poderes públicos bajo los siguientes términos, en el artículo 57 estableciendo que, “Todos los poderes públicos son limitados, y ejercen separadamente sus respectivas atribuciones.”³⁶.

De igual manera se encuentra consagrada la separación de poderes en la Constitución Política de 1991. Es necesario agregar un detalle, es que también se suma la colaboración orgánica entre los diferentes órganos del aparato estatal.

El principio de colaboración armónica se encuentra consagrado en el artículo 113 de la Constitución Política de la siguiente manera:

“Artículo 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial. Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”³⁷

Es posible deducir de este artículo que la colaboración armónica es un límite a la separación de poderes, ya que esta institución establece que debe existir una coordinación y cooperación entre las distintas entidades del orden nacional a la hora

³⁵ *Idem.*, p.254.

³⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1886. Artículo 57

³⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991. Artículo 113.

de desempeñar sus funciones. En adición, los órganos cuentan con la potestad de intervenir en la esfera de competencias de los otros; bien sea porque surge la necesidad de realizar un trabajo complementario, o necesario entre los órganos. Se debe dejar claro que el concepto de colaboración armónica no supone que un órgano traslape las funciones de otro, ya que cada uno de ellos tiene funciones separadas. De esta manera lo expresa la Corte Constitucional en la sentencia C-246 de 2004 al afirmar que:

“El principio este de colaboración armónica no puede llegar al extremo de desconocer el reparto funcional de competencias, ni el ampliamente explicado principio de división de poderes. Y por lo mismo, es errado afirmar que el principio de la colaboración armónica permite fusionar tareas y compartir responsabilidades sobre aspectos claramente diferenciados en el ordenamiento constitucional.”³⁸

2.3 EL PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA DENTRO DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Luego de definir la colaboración armónica, se da paso a desarrollar la segunda fase de este capítulo. En aras de ejecutar este punto, se retomarán los casos mencionados en los que la Corte ha declarado el ECI, pero sólo para hacer alusión a cómo esta institución por medio de sus órdenes hace un llamado a la colaboración armónica.

- i. Con la sentencia SU- 559 de 1997 se declara el ECI en relación con la no afiliación de los maestros al Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio. La Corte Constitucional hace alusión a la colaboración armónica, con el fin de responder el interrogante si puede emitir órdenes a las distintas corporaciones para que estas mismas tomen las medidas pertinentes para

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C- 246 de 2004. MP, Vargas Hernández. CI.

ponerle fin al ECI. En este mismo sentido, la Corte posee un deber de colaboración, como tal, debe informar sobre una situación plenamente inconstitucional a la autoridad encargada. Lo anterior hace referencia a la autoridad que está causando la vulneración de los principios constitucionales. En adición, en la siguiente cita se menciona cuando es obligatorio el deber de colaboración, el cual, “se torna imperativo si el remedio administrativo oportuno puede evitar la excesiva utilización de la acción de tutela.”³⁹

- ii. Por medio de la sentencia T- 153 de 1998 la Corte declaró el ECI en relación con la situación de hacinamiento que viven los reclusos en los diferentes establecimientos penitenciarios del país. Lo que llama la atención de esta providencia es que, la Corte a lo largo de la sentencia en ningún momento hace alusión expresa al principio de colaboración armónica, sin embargo, en algunos apartes se puede inferir que se trata de este concepto y que propone el mismo como una solución para poner fin a esta situación de carácter inconstitucional, tal y como lo consagra la siguiente pronunciamiento del Alto Tribunal “(...) *por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades.*”⁴⁰. Queda claro que la Corte Constitucional exhorta la labor conjunta de las distintas entidades con el fin de superar el ECI. También se puede evidenciar que se recurre a este principio cuando el Alto Tribunal imparte una orden, de esta manera hace partícipe a varias entidades para que trabajen en conjunto y de esta forma desarrollen un plan con el fin de dar solución al escenario carcelario, en consecuencia esta Corporación emite la siguiente orden:

“El plan deberá ser elaborado por el INPEC, el Ministerio de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación. La Defensoría del Pueblo y la

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU-559 de 1997. M.P. Cifuentes Muñoz E.

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA Sentencia T-153 de 1997. M.P. Cifuentes Muñoz E.

*Procuraduría General de Nación supervigilarán que los proyectos para las nuevas construcciones y para las adecuaciones de las ya existentes se ajusten a los parámetros mínimos para la edificación de penales.*⁴¹

- iii. En la sentencia T-606 de 1998 se declara el ECI en relación con el sistema de salud que opera en las cárceles del país. En lo atinente a la colaboración armónica, este concepto no se expresa en ningún aparte de la presente sentencia, no se integra literalmente junto con las consideraciones para declarar el ECI. Sin embargo el principio se puede ver reflejado en una de las órdenes que da la Alta Corporación, donde ordena el trabajo conjunto de varias entidades, con el objetivo de dar fin a la situación de vulneración de derechos fundamentales, la Corte lo expresa de la siguiente manera:

*“La Corte, por tanto, juzga del caso ordenar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario "INPEC", que a la mayor brevedad, previa coordinación con los ministerios de Justicia y del Derecho, de Hacienda, de Salud y con el Departamento Nacional de Planeación, contrate o constituya un sistema de seguridad social en salud, bajo la modalidad subsidiada, que cubra las contingencias que en esa materia surjan para el personal recluso en las cárceles del país, tanto detenidos preventivamente como condenados.”*⁴²

- iv. En la Sentencia T- 068 de 1998, se declaró el ECI, con relación a la mora en el pago de las mesadas pensionales por parte de la Caja Nacional de Previsión. Dentro de esta providencia, la Corte apela al principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público para dar solución a esta problemática, y así poder contribuir con la realización de los

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA *Op. cit.*

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-606 de 1998. M.P. Hernández Galindo JG.

finest estatales consagrados en la Constitución. En consecuencia, esta Corporación en una de las órdenes que profiere exhorta a las siguientes entidades:

“(…) al 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 dentro de los seis (6) meses siguientes a la fecha de esta sentencia, corrijan en la práctica, dentro de los parámetros legales, las fallas de organización y procedimiento que afectan la pronta resolución de solicitudes de reconocimiento y reliquidación de pensiones y se adecuen las relaciones laborales, de acuerdo con lo señalado en la parte motiva de esta sentencia (…)”⁴³

- v. Por medio de la sentencia SU- 250 del 1998 se declara el ECI por la omisión de convocatoria a concurso de notarios. Respecto a la colaboración armónica, la Corte sostiene que tiene un deber de colaboración con las demás ramas del poder público, en este orden de ideas, al existir un ECI dará las órdenes para que se cambie tal situación. Como efectivamente lo realiza el Alto Tribunal en la siguiente orden:

“La Corte Constitucional ha considerado que por mandato del artículo 113 de la Constitución “Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”. Y que, es dentro de este contexto que adquiere importancia la calificación que judicialmente se haga de la existencia de un estado de cosas inconstitucional, puesto que ello implica la necesidad de dar órdenes para que cese ese estado de cosas inconstitucional, y así se hará en la presente

⁴³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-068 de 1998. M.P, Martínez Caballero. A.

sentencia.”⁴⁴

- vi. En la sentencia T- 025 del 2004 la Corte declaró el ECI para la población desplazada. Durante la investigación realizada por la Corte Constitucional, se descubrió que los problemas relacionados con la política pública para la población desplazada no eran atribuibles a una sola autoridad. Es decir, son responsables tanto las autoridades del orden nacional como del orden regional, como de las distintas ramas del poder público, bien sea por las acciones u omisiones que han cometido y que han coadyuvado a que la situación de vulneración siga su curso. La Alta Corporación recurre al principio de colaboración armónica como un medio para asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas. En otras palabras, se utiliza este principio como una herramienta para solucionar la descoordinación que ha existido en las gestiones que han adelantado los distintos organismos nacionales y regionales, de esta manera es expresado por la Corte Constitucional:

*“Con el fin de corregir esta situación, es necesario que las distintas entidades nacionales y territoriales encargadas de la atención de la población desplazada, cumplan a cabalidad con sus deberes constitucionales y legales y adopten, en un plazo razonable, y dentro de las órbitas de sus competencias, los correctivos que aseguren una suficiente apropiación presupuestal. Al ordenar este tipo de medidas, no está desconociendo la Corte la separación de poderes que establece nuestra Constitución, ni desplazando a las demás autoridades en el cumplimiento de sus deberes.”*⁴⁵

En este último punto, a lo que hace alusión la Corte, es que al exhortar la

⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU 250 de 1998. M.P, Martínez Caballero. A.

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025 de 2004. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

colaboración armónica como una guía de actuación para las instituciones responsables de la política del desplazamiento, no está vulnerando la órbita de competencia de cada una de entidades a la cuales se les dirigen las órdenes a implementar, con el fin de superar el ECI.

Luego de realizar el anterior análisis, se evidencia que el principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público ha venido evolucionando a lo largo de la historia constitucional del país, ya que anteriormente este sólo se circunscribía al simple deber que tiene la Corte Constitucional de colaborar de manera armónica con las demás entidades del Estado, como tal, debe informar la situación que está siendo plenamente contraria a la Constitución a la autoridad encargada. Posteriormente el Alto Tribunal, no sólo se refiere a este principio constitucional como un requisito que debe analizarse antes de la declaratoria de un ECI, sino también como una de las herramientas más importantes para dar una solución estructural a los problemas que aquejan a los ciudadanos, pues sólo a través de la colaboración armónica entre las diferentes autoridades estatales se puede lograr superar el ECI y de esta forma cumplir con los cometidos consagrados en la Carta Política.

El avance de la colaboración dentro del ECI, se puede ver reflejado en el seguimiento hecho a lo dispuesto en la sentencia T- 025 de 2004, pues es donde se realizó una más completa aplicación de este concepto. Por consiguiente, es en esta donde se expresa la verdadera función del principio constitucional, la cual no es otra que la cooperación y la coordinación de los distintos órganos y ramas que conforman el aparato estatal con el fin de conjurar la situación que desencadenó la declaratoria de un ECI.

Como muestra de lo anterior, el siguiente cuadro contiene un breve resumen de las causas que originaron el ECI y como la Corte Constitucional apela al principio de colaboración armónica dentro de algunas de las sentencias.

SENTENCIA	AÑO	TEMA	CAUSAS	SOLUCIÓN
SU- 559	1997	Omisión de afiliación de docentes al FOMAG	Desorganización y descoordinación entre las autoridades del sistema educativo.	Emisión de una serie de órdenes por parte de la Corte Constitucional, en virtud del deber que tiene esta Corporación de colaborar con las demás ramas del poder público.
T- 153	1998	Hacinamiento Carcelario	Corrupción, la incapacidad de las entidades, la escasez de recursos, la inexistencia de una política criminal ineficiente, lo que finalmente se traduce en la descoordinación de las autoridades estatales.	<u>Acción mancomunada de distintas entidades</u> , para que pongan en marcha una serie de estrategias encaminadas a superar el ECI
T-606 y 607	1998	Falta de sistema de salud para sindicados y reclusos	Poca asistencia médica por parte del personal de salud de las cárceles, el no sumisito de medicamentos a los presos, la no realización de los tratamientos que estos necesitan, la desorganización del sistema de salud en materia carcelaria.	<u>Trabajo conjunto de varias entidades</u> , para que a la mayor brevedad, previa coordinación con algunos ministerios se constituya un sistema de salud subsidiado.
T-068	1998	Mora en el pago de las mesadas pensionales	La ineficiencia administrativa para resolver los derechos de los jubilados y la adopción de prácticas inconstitucionales	Se apela al principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, para que las autoridades encargadas den solución a esta problemática, y así poder contribuir con la realización de los fines estatales.
SU-250	1998	No convocatoria a concurso de notarios	Falta de voluntad política para realizar los respectivos concursos.	Emisión de una serie de órdenes por parte de la Corte Constitucional, en virtud del deber que tiene esta Corporación de colaborar con las demás ramas del poder público.
T-025	2004	Desplazamiento Forzado	Descoordinación por parte de las diferentes entidades encargada de la política pública de atención integral al desplazado.	<u>Colaboración armónica como una guía de actuación</u> para las instituciones responsables.

CAPITULO III

ESTUDIO DE CASO DE LA SENTENCIA T- 025 DE 2004 Y EL SEGUIMIENTO HECHO A LO ALLÍ DISPUESTO

Este capítulo tiene como fin, establecer que el principio de colaboración armónica entre las distintas ramas del poder público posee diferentes alcances. Por lo tanto, i) en un primer título se caracterizará el fenómeno del desplazamiento forzado, ii) se expondrá el caso puntual de la sentencia T- 025 del 2004 que es la declaración de ECI para el desplazamiento forzado. iii) Posteriormente, en el tercer título se expondrá una lista de algunos de los Autos de seguimiento de la sentencia anterior, en los cuales la Corte expone diferentes directrices con la intención de superar el ECI; iv) En el siguiente apartado, se explicará la noción de la colaboración armónica presente en los Autos de seguimiento. v) Para finalizar, en el título cinco se hará una categorización de los distintos tipos de órdenes presentes en los Autos, junto con sus ejemplos.

3.1 EL FENOMENO DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA

El desplazamiento forzado es uno de los fenómenos del conflicto armado colombiano que ha traído las consecuencias más dramáticas para la población, ya que este supone una violación continua de los derechos humanos. A nivel mundial, Colombia es el segundo país con mayor cantidad de personas desplazadas; el primero es Sudán⁴⁶. Los estudios indican que el número de desplazados asciende cerca de los cinco millones⁴⁷. La población civil ha quedado atrapada en medio del

⁴⁶ MENDOZA PIÑEROS, Andrés Mauricio. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO. p. 169

⁴⁷ CEBALLOS BEDOYA, María Adelaida. Universidad EAFIT, EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y SU ARDUA REPARACIÓN. p. 169.

conflicto desarrollado por los diferentes actores, cuando esta ve expuesta su integridad física, junto con su vida; se ve obligada a salir de sus hogares y vagar por el territorio nacional tratando de encontrar un lugar de salvaguardia, en estos casos es donde ocurre el desplazamiento. Son varias las causas que producen el desplazamiento, una puede ser una consecuencia no buscada en las prácticas de guerra, pero a su vez también ha sido una práctica deliberada⁴⁸. También se puede sumar el papel del Estado colombiano en el empeoramiento de la situación de las personas víctimas del desplazamiento forzado, tal y como lo establece Cesar Rodríguez al afirmar que:

“Por desgracia, durante años, la respuesta del Estado al problema de las PID [Población Interna Desplazada] fue la indiferencia y la ineptitud. Los programas estatales para ofrecerles asistencia y reducir el flujo de desplazamiento forzado han sido inexistentes o no han contado con los fondos suficientes o han sido inadecuados.”⁴⁹

Todo esto hace que los integrantes de esta población afronten una situación de precariedad, porque se enfrentan a grandes dificultades económicas y sociales, entre ellas la salud, vivienda, educación, empleo; entre otras. Lo que convierte al desplazamiento forzado, en uno de los mayores problemas sociales que afronta el país.

⁴⁸ *Idem.*, p. 171.

⁴⁹ César Rodríguez Garavito, Celeste Kauffman. Guía Para Implementar Decisiones Sobre Derechos Sociales. Estrategias Para Jueces, Funcionarios y Activistas p.36 - 37

3.2 SENTENCIA T-025 DE 2004

La Corte Constitucional a través de la sentencia T- 025 de 2004, decidió acumular 108 expedientes de diferentes acciones de tutela interpuestas en contra de múltiples entidades públicas, debido a la omisión estatal para dar respuesta a las solicitudes realizadas por personas víctimas del desplazamiento forzado, para el otorgamiento de ayudas previstas en los programas de vivienda, salud, ayuda humanitaria, educación y proyectos productivos.

El Alto Tribunal, desde hace algún tiempo había venido abordando la grave situación que afrontan los desplazados en Colombia⁵⁰. Sus fallos han sido dirigidos básicamente a corregir las actuaciones negligentes por parte de las autoridades encargadas de atender a esta población, establecer sus derechos fundamentales y rechazar los prolongados retardos por parte de las autoridades para responder a las solicitudes. A pesar de la existencia de esta línea jurisprudencial que la Corte viene construyendo en materia de desplazamiento forzado, hasta el momento no se ha dado una solución efectiva a dicha problemática, en consecuencia esta Corporación afirma que:

“No obstante la complejidad de las acciones que se precisan para rectificar tal situación y la urgencia de tales medidas, ya han transcurrido varios años sin que se hayan adoptado los correctivos necesarios para garantizar el goce efectivo de sus derechos a la población desplazada, a pesar de las múltiples sentencias de esta Corte donde se ha encontrado una violación de los derechos fundamentales de los desplazados.”⁵¹

⁵⁰ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-227 de 1997. M.P, Martínez Caballero A.

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T- 025 de 2004. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

Según la Corte son varios los elementos que ratifican que se está en presencia de un ECI, respecto de la población desplazada, tales como: *i)* la existencia de una vulneración masiva de múltiples derechos fundamentales, *ii)* la adopción de prácticas inconstitucionales para garantizar los derechos, *iii)* la negligencia y falta de acción de las autoridades encargadas dentro del cumplimiento de sus funciones, *iv)* la falta de medidas legislativas y presupuestales para hacer cesar la violación de los derechos de la población desplazada, *v)* la existencia de una problemática social atribuible a múltiples entidades, y *vi)* la congestión de la administración judicial en virtud de todas las reclamaciones vía tutela. En este sentido, se afirma en la sentencia que:

“Esta Sala encuentra que los bajos resultados de la respuesta estatal, según los cuales no ha sido posible proteger íntegramente los derechos de la población desplazada, se puede 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.”⁵²

Una vez constatada la existencia de un ECI con relación a la población desplazada, la Corte Constitucional decidió declararlo formalmente estableciendo en esta sentencia, dos tipos de órdenes para dar solución a esta problemática, la primera de ellas, son órdenes de ejecución que están relacionadas con el ECI, cuya finalidad es que las entidades encargadas de atender a la población desplazada, realicen en un plazo determinado todas las acciones necesarias para garantizar los derechos de esta población, es decir, que se tomen todas las medidas correctivas que busquen superar la incapacidad institucional para llevar a cabo de manera eficiente la Política Estatal de atención al desplazado. La segunda orden emitida por la Corte,

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA *Op. Cit.*

son las que están encaminadas a dar respuesta concreta a las peticiones de todos los accionantes.⁵³

Por lo anterior, como primera medida la Corte ordenó al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, que en un plazo no inferior al 31 de marzo de 2004, definiera el esfuerzo presupuestal para poder cumplir con la Política Estatal, y que además establezca la forma en la que la Nación, los Entes Territoriales y la cooperación internacional colaborarían para alcanzar dicho esfuerzo. También llamó a concurrir al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Director de Planeación Nacional, para que contribuyeran a que las metas presupuestales que requiere la política de atención al desplazado se alcancen.⁵⁴

Esta Corporación solicitó la presencia del Ministerio del Interior para que promoviera la creación de los Comités de Atención a la población desplazada para que las autoridades territoriales los pudieran convocar y de esta manera cumplir con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 387 de 1997. Adicionalmente se le ordenó a la Red de Solidaridad Social y a la Secretaría de Salud de las entidades territoriales, para que en un plazo máximo de 15 días realizaran la entrega de medicamentos de quienes presentaron las solicitudes, independientemente si fueron realizadas por acción de tutela u otro mecanismo.

Así pues, la Corte apela al principio constitucional de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder, como una solución a la problemática de orden nacional que afronta el país con relación a la población desplazada. Por lo tanto, se afirma en la sentencia que:

⁵³ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA *Op. Cit.*

⁵⁴ *Idem*

“(...) La declaratoria formal del estado de cosas inconstitucional (apartado 7) tiene como consecuencia que las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada deben ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados. Esta decisión respeta las prioridades fijadas por el Legislador y por el Ejecutivo y el ejercicio de las autoridades nacionales y territoriales responsables que definieron el nivel de sus propios compromisos, pero exige que éstas adopten a la mayor brevedad posible los correctivos que sean necesarios para que dicho estado de cosas inconstitucional sea remediado (...)”⁵⁵.

Todo el análisis sobre la declaratoria de ECI deja entrever dos momentos. Una primera etapa que se puede calificar como un papel menos intervencionista por parte del Alto Tribunal, con esto se hace énfasis en que en principio solamente se declara el ECI. Si bien es cierto que en un momento posterior exhorta a diferentes entidades encargadas de desarrollar estrategias, mecanismos y políticas encaminadas a superar las situaciones que son contrarias a la Constitución. No cabe duda que es algo discreto, puesto que las órdenes que imparte son de carácter general e impreciso, con lo cual les permite a las diferentes autoridades estatales una interpretación discrecional de las órdenes y de esta forma cumplir con estos mandatos de cualquier manera. Adicionalmente, el seguimiento realizado por esta Corporación para verificar el cumplimiento de dichas órdenes ha sido limitado.

La segunda etapa inicia con la declaratoria del ECI respecto a la población desplazada, a través de la sentencia T- 025 de 2004. En esta, la labor de la Corte se caracteriza por desarrollar un papel más activo, con esto se hace referencia a

⁵⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA *Op. Cit.*

que se imparten órdenes mucho más precisas, donde se preocupa por realizar un seguimiento más exhaustivo de las mismas; e incluso pide rendición de cuentas a las diferentes autoridades de nivel nacional, departamental y municipal. Ahora bien, en el siguiente apartado se enunciarán algunos de los Autos de seguimiento a esta sentencia y se expondrán las razones por la cuales se eligieron.

3.3 AUTOS DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004

Es relevante mencionar la razón por la cual el Alto Tribunal conserva la competencia frente a la vigilancia, control y cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. Dicha facultad es otorgada por el Decreto 2591 de 1991, en el artículo 27, el cual establece que, *“En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”* Por consiguiente, la Corte de manera periódica ha emitido una serie de Autos de seguimiento y ha convocado a audiencias públicas. Luego de abordado este tema, se procede a exponer el resultado de la investigación de algunos de los Autos de seguimiento expedidos por la Corte Constitucional en relación con la sentencia que declaró el ECI para la población desplazada.

Los Autos que se presentan a continuación, fueron escogidos de una lista realizada por la misma Corte Constitucional, que a su consideración son los más relevantes en el transcurso de los últimos 10 años de seguimiento a la sentencia T- 025 de 2004. A su vez, de esta lista se opta por escoger 9 Autos, en los cuales se puede evidenciar de mejor manera los diferentes alcances y contenidos que le da la Corte Constitucional al principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público.

El siguiente cuadro contiene los Autos elegidos, los cuales se encuentran en orden cronológico según el año de su expedición, adicionalmente se realiza una breve síntesis de lo que se ordena en cada uno de ellos.

AUTO NO.	AÑO	LO QUE SE ORDENA
178	2005	Diseño e implementación de correctivos.
218	2006	Requerimientos de entrega de información.
109	2007	Realización de encuestas.
092	2008	Sugerencia de acompañamiento
116	2008	Creación de indicadores.
251	2008	Seguimiento a las autoridades encargadas de la política pública.
008	2009	Solicitud de informes sobre avances
314	2009	Realización de sesión técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad
219	2011	Realización de audiencia pública de rendición de cuentas

El siguiente título comprende un análisis de la forma en la cual se expresa la colaboración armónica en los anteriores Autos de seguimiento.

3.4 COLABORACIÓN ARMÓNICA DENTRO DE LOS AUTOS DE SEGUIMIENTO DE LA SENTENCIA T-025 DE 2004

Si bien es cierto que fue el objeto de un capítulo anterior, es necesario traer a colación nuevamente el tema de la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público. No es preciso afirmar que, este principio se puede encasillar en un determinado alcance, por el contrario, es tan diverso que posee

diferentes de ellos. Esto es precisamente lo que se pretende dejar en evidencia en esta sección, donde por medio de los Autos de cumplimiento elegidos dentro de este trabajo, se expondrán los diferentes entornos en los cuales la Corte Constitucional hace uso de la colaboración armónica.

Uno de los alcances que le da la Corte Constitucional al principio de la colaboración armónica, se evidencia en el Auto 178 de 2005, cuando emite órdenes dirigidas a entes como el Director de la Red de Solidaridad Social y al Consejo Nacional de Atención a la Población Desplazada, las cuales consisten en la obligación de implementar un plan para solucionar ciertos puntos relacionados con las directrices emitidas en el fallo de tutela T-025 de 2004. Lo anterior sólo es una de las diferentes órdenes que profiere el Alto Tribunal dentro de este Auto.

A través del Auto 218 de 2006, se comprueba una de las tantas falencias que identificó la Alta Corporación, esta es la imprecisión en la información suministrada por parte de las distintas entidades encargadas de la política de atención a los desplazados; precisamente esto representó un impedimento para determinar si realmente se había logrado avances en este tema. Por tal motivo, es que una de las órdenes tiene que ver con la entrega de la información, en la cual se hace claridad en la forma como se debe entregar. Lo anterior demuestra cómo se acude a la colaboración para solucionar una situación puntual que interfiere en la consecución de ciertos objetivos que se han trazado.

Con el pronunciamiento de la Corte Constitucional en el Auto 109 de 2007, se deducen los múltiples esfuerzos que ha realizado esta Corporación por obtener de la manera más acertada una información verídica que refleje un verdadero avance en la política pública del desplazamiento forzado. Que mejor forma de lograr un informe sobre los avances, que preguntándole mediante encuestas a los directamente beneficiados por los diferentes programas de esta política; ya que son los destinatarios quienes conocen de primera mano si realmente se están

cumplimiento todos los objetivos trazados.

En el Auto 092 de 2008, en uno de los tipos de órdenes que profiere la Corte Constitucional, se puede identificar otro de los contenidos que el Alto Tribunal le da al principio de colaboración armónica, emitiendo órdenes de invitación, en las cuales se observa que en ningún sentido expresan un tono imperativo o impositivo, por el contrario, parece ser un llamado cordial a las autoridades para que cumplan con sus funciones de manera cabal.

El Auto 116 de 2008, es tal vez uno de los más importantes expedidos por la Corte Constitucional, este es una muestra verídica del activismo que ejerce la Corporación en esta política pública; además denota el compromiso que tiene por solucionar los problemas que impiden el avance de la atención a las personas que padecen el desplazamiento forzado. Se llega a la conclusión que los indicadores con lo que se contaban anteriormente no eran los adecuados, ya que estos no permitían identificar el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados. En consecuencia, la Corte Constitucional emite una serie de órdenes, entre ellas, la adopción de indicadores nuevos, que tienen como fin la medición del goce efectivo de los derechos.

El Auto 251 del 2008 expresa otro de los alcances que tiene el principio en cuestión, este es la vigilancia, ya que en una de las órdenes se le pide a los entes de control que ejerzan sus potestades para garantizar los derechos fundamentales de los niños y adolescentes. Una vez más el Alto Tribunal utiliza de forma adecuada el principio de la colaboración, ya que al exhortar a estos, llena de mayores garantías el proceso de cumplimiento, además evita invadir su esfera de competencias.

El Auto 008 de 2009 expresa otro alcance del principio constitucional objeto de este capítulo, el cual es el ejercicio del control, este se evidencia en una órdenes emitidas por la Corte, en la cual se solicita una información donde se pregunta que se ha

hecho para superar o dar solución a una temática específica, en este caso concreto es sobre la superación del ECI.

Otra orden que refleja la importancia del principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder dentro del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004, es la proferida por la Corte Constitucional a través del Auto 314 de 2009, en el cual ordenó la realización de unas sesiones técnicas regionales sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada, pues el Alto Tribunal constató que uno de los puntos más críticos en materia de desplazamiento forzado es el poco desarrollo y avance que se le ha dado a este principio. De esta forma el Alto Tribunal expresa que:

“El principio de coordinación significa que las entidades territoriales deben establecer su estrategia de acción, en armonía con los parámetros establecidos en las leyes nacionales y decisiones de este Alto Tribunal, y conforme a los canales e instancias de coordinación del sistema nacional de atención integral a la población desplazada- SNAIPD”⁵⁶

En el Auto 219 de 2011, la Corte Constitucional fue acertada con la emisión de la siguiente directriz, debido a que se está haciendo un control a los entes encargados constitucionalmente de ejercerlo. De esta forma, desarrolla un alcance de la colaboración armónica ya mencionado, este es, el control; que a su vez mitiga uno de los efectos contra productores del principio de separación de poderes, esto es así, puesto que fomenta un espacio de rendición de cuentas para las entidades encargadas de investigar a los demás entes que están a cargo de la política del desplazamiento forzado. Cabe aclarar que esta orden no fue la única emitida por el Alto Tribunal dentro del presente Auto.

⁵⁶ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 314 de 2009. M.P. Vargas Silva L.E

A partir de lo anterior, en el siguiente punto se procede a realizar la categorización de los tipos de órdenes que impartió la Corte Constitucional, dentro de los Autos de seguimiento ya mencionados.

3.5 TIPOS DE ÓRDENES EMITIDAS EN LOS AUTOS DE SEGUIMIENTO Y SUS EJEMPLOS

Una vez analizados los Autos proferidos por la Corte Constitucional, se evidencian diferentes tipos de órdenes, las cuales se pueden clasificar de la siguiente de manera.

- a) De vigilancia y control: son las que se dirigen a los entes de control, a saber, el Procurador General de la Nación, Contralor General De la Nación y el Defensor del Pueblo, con el fin de que realicen un seguimiento y vigilen las actuaciones de las autoridades encargadas de atender a la población desplazada.

Ejemplo:

- “Se COMUNICA el contenido de la presente providencia al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo y al Contralor General de la República, para que dentro de su órbita de competencia adopten las medidas a las que considere que haya lugar, con miras a proteger de la manera más efectiva los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado colombiano, en cumplimiento de la presente providencia.”⁵⁷

⁵⁷ CORTE CONSITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 251 de 2008. M.P, Cepeda Espinosa MJ.

- “La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de la órbita de sus competencias, informarán a la Corte Constitucional sus conclusiones sobre la forma como se ha dado cumplimiento a lo ordenado en el presente auto.”⁵⁸

b) Órdenes de intervención abierta: estas son en las que se ordena la realización y ejecución de ciertas medidas y conductas, con relación al cumplimiento de la sentencia T- 025 de 2004, pero no indica la forma en las que se deben hacer. Son problemáticas porque se pueden prestar para que los destinatarios de ellas cumplan a su arbitrio con lo que se les pide.

Ejemplo:

- “**ORDENAR** al Ministerio del Interior y de Justicia, que coordine conjuntamente con las entidades que integran el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada CNAIPD y la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Atención a la Población Desplazada, la realización de unas sesiones técnicas preparatorias de las SESIONES TECNICAS REGIONALES convocadas por la Corte sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las entidades territoriales en materia de atención integral a la población desplazada (...)”⁵⁹
- “**ORDENAR** al Ministro del Interior y de Justicia que en él termino de diez días implemente los mecanismos de protección necesarios para salvaguardar el derecho a la vida y el derecho a la seguridad personal de los lideres e integrantes de la Liga de Mujeres Desplazadas.”

⁵⁸ CORTE CONSITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 178 de 2005. M.P, Cepeda Espinosa MJ.

⁵⁹ CORTE CONSITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 314 de 2009. M.P, Vargas Silva LE.

- c) Las de intervención cerrada: son similares a las anteriores, salvo que en estas, la Corte emite directrices para llevar a cabo dichas actuaciones, es decir, indica de forma más específica como debe ser el desarrollo de las órdenes; lo que soluciona el problema mencionado de las órdenes simples.

Ejemplo:

- “(...) un informe de cumplimiento común, concreto y transparente, avalado por el Consejo y que no podrá exceder de 60 páginas, que aporte elementos de juicio significativos para demostrar que se ha cumplido con lo ordenado en la sentencia T-025/04 y en los Autos 176, 177y 178 de 2005, de conformidad con las especificaciones que se señalan en el apartado 3.4 del presente Auto, atinentes a que los indicadores de resultado confiables y significativos no solo sean diseñados sino aplicados, a lo menos, a partir de la fecha en la que se profirió la sentencia T-025 de 2004.”⁶⁰

- “CITAR por medio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, a unas SESIONES TÉCNICAS REGIONALES sobre coordinación y corresponsabilidad entre la Nación y las Entidades Territoriales en materia de atención integral a la población desplazada, ante la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y Autos de cumplimiento de la Corte Constitucional, a las siguientes entidades del orden nacional: al Ministro del Interior y de Justicia, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Director del Departamento de Planeación Nacional DNP, a las diferentes entidades que conforman el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y al Director de Acción Social.”⁶¹

⁶⁰ CORTE CONSITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 218 de 2006. M.P, Cepeda Espinosa MJ.

⁶¹ CORTE CONSITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 314 de 2009. M.P, Vargas Silva LE.

Es importante el papel de la Corte dentro de este Auto, pues no sólo se limita a ordenar la realización de dichas sesiones, sino que indica que como se deben hacer, las fechas en las que participarán las diferentes autoridades departamentales y municipales, la información que dichas entidades deben llevar a las sesiones y se preocupa por establecer su metodología.

- d) Verificación del goce efectivo de los derechos: este tipo de orden tiene como fin constatar el goce efectivo de los derechos por parte de los destinatarios de la política pública de atención integral a la población desplazada. Dicha constatación se realiza por medio de una orden dirigida a la Sala Especial de Seguimiento de la Corte Constitucional a la sentencia T-025 de 2004, en la cual se manda la realización de encuestas a los desplazados. Este tipo de orden se diferencia de una rendición de resultados, ya que quien brinda la información sobre el goce efectivo de los derechos, es la población beneficiada y no una autoridad pública.

Ejemplo: “(...) Por tal razón la Comisión ha realizado dos encuestas a la población desplazada según muestra previamente establecida para la verificación de los logros o desaciertos obtenidos en la implementación de la política durante los años 2008 y 2009, a través del instrumento: Encuesta Nacional de Verificación (...)”⁶²

- e) De rendición de cuentas: en estas la Corte solicita una especie de rendición de cuentas, le pide a las distintas entidades que le informen cuales han sido las gestiones para dar cumplimiento a la sentencia y de esta forma como han aportado a la superación del ECI. Se diferencian de las órdenes de vigilancia, en

⁶² OCHOA, Yenny Carolina. El Estado de Cosas Inconstitucional en la Política de Desplazados, con Respecto a los Derechos de Atención Humanitaria de Emergencia y Vivienda y su Correlación con el Presupuesto Nacional y de las Entidades Territoriales. Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja Facultad de Derecho. Revista de Derecho, Principia Iuris No. 16 2011-2.

que en estas el Alto Tribunal es quien ejerce el control sobre los destinatarios de sus directrices.

Ejemplo:

- “(...) Se **REQUIERE** al señor Fiscal General de la Nación que rinda ante la Corte Constitucional, a más tardar seis (6) meses después de que se le comunique la presente providencia, un informe detallado sobre el curso que se le ha dado a la información contenida en el documento separado del que se le corre traslado, especificando la etapa investigativa o de juzgamiento en la que se encuentran los casos que allí se relatan.”⁶³

 - “CONVOCAR al Procurador General de la Nación, a la Fiscal General de la Nación y a la Contralora General de la República, a una audiencia pública especial ante la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 que tendrá lugar el día 11 de noviembre de 2011, para que presenten un informe sobre los resultados alcanzados en los procesos disciplinarios, penales o fiscales adelantados contra los funcionarios nacionales responsables de los distintos componentes de atención a la población desplazada que hacen parte del CNAIPD y del SNAIPD por la posible renuencia u omisión en el cumplimiento de sus obligaciones y del acatamiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de 2004 (...)”⁶⁴.
- f) Invitaciones: son invitaciones que realiza el Alto Tribunal, no sólo a las diferentes entidades encargadas de atender a la población desplazada, sino también a organismos gubernamentales y no gubernamentales para que desplieguen una

⁶³CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 092 de 2008 M.P, Cepeda Espinosa MJ.

⁶⁴CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 219 de 2011. M.P,9 Vargas Silva LE

conducta específica.

Ejemplo:

- Esta orden en especial, se dirige al director del CODHES para que brinde acompañamiento a las víctimas de violencia sexual. “(...) y se le **INVITA** a que promueva el acompañamiento y orientación de las víctimas de tales crímenes durante las actuaciones investigativas y de juzgamiento a las que haya lugar.”⁶⁵

“(...) al señor Procurador General de la Nación, y se le **INVITA** a que, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, garantice la realización de una supervigilancia particularmente estricta sobre el desarrollo de los procesos investigativos y de restitución de derechos fundamentales a los que haya lugar.”⁶⁶

Una vez finalizado la exposición de los Autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, queda demostrada la hipótesis que se planteó al principio de este capítulo, esta es que “la Corte Constitucional le otorga diferentes alcances al principio de colaboración armónica”. Dicha aseveración queda demostrada con la identificación de las diferentes órdenes que fueron expresadas anteriormente, de tal manera, que el Alto Tribunal no sólo apela a este principio en su expresión más simple, por el contrario, lo utiliza y dota de contenido con el fin de encauzar las acciones de las diferentes autoridades estatales encargadas del desarrollo de una política pública determinada. Es decir, cuando la Corte identifica la existencia de descoordinación entre las actuaciones de los diferentes entes que conforman el aparato estatal, emite una serie de directivas de diferente índole. Lo anterior, quiere decir que la Corte Constitucional obtiene el mayor provecho de este principio por medio de los

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA *Op. cit.*

⁶⁶ *Idem*

alcances que le otorga. De tal manera que cuando los objetivos trazados no se están alcanzando, se utilizan los alcances para cambiar esta situación.

En virtud de lo anterior, se identifica el significado que la Corte Constitucional le otorga al principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, este se ve reflejado en los diferentes tipos de órdenes ya mencionados. Por consiguiente, el Alto Tribunal entiende este principio constitucional, como la emisión de órdenes de vigilancia, en las cuales realiza un llamamiento a los diferentes entes de control, con el fin de que estos realicen un seguimiento al cumplimiento de las directrices emitidas por la Corte a las diferentes entidades encargadas de superar un ECI. En adicción, el principio de colaboración armónica también es entendido por el Alto Tribunal como una forma de intervención en una problemática social, esto se realiza a través de diferentes mandatos en los que se determinan una serie de criterios para llevar a cabo las diferentes directrices que se emiten por parte de esta Corporación, algunas de estas son: la realización de indicadores para medir el goce efectivo de los derechos por parte de una población determinada, la exigencia de la entrega de información de forma específica, la fijación de plazos para el cumplimiento de metas relacionadas con políticas públicas, el llamado a audiencias públicas, entre otras.

Así mismo, para la Corporación este principio constitucional no sólo se basa en la emisión de órdenes a las diferentes entidades estatales, también puede abarcar sugerencias dirigidas a entidades gubernamentales o no gubernamentales, en las cuales se invita a realizar un acompañamiento en una determinada política pública, o se extiende una sugerencia para que una autoridad estatal cumpla con sus obligaciones constitucionales. De otro lado, la colaboración armónica también implica obtener información por parte de los directamente beneficiados de las políticas públicas en las cuales interviene el juez constitucional, siendo esto una muestra verídica sobre el cumplimiento de las metas impuestas a las distintas entidades que conforman el aparato estatal.

Finalmente la Corte Constitucional, le otorga otro significado al principio de colaboración armónica, este es un llamado a la rendición de cuentas en el que se solicita a las autoridades administrativas los resultados sobre las gestiones adelantadas, en relación con las tareas asignadas. Con esta rendición, el Alto Tribunal puede evidenciar si en verdad las diferentes entidades del Estado, le han dado desarrollo y aplicación al principio de colaboración armónica.

Es necesario destacar la labor que ha realizado la Alta Corporación en la declaratoria del ECI, para el tema del desplazamiento forzado. Debido a que es consciente de que por sí sola no puede dar solución a esta problemática social, por consiguiente, encuentra en el principio de colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, el principal cimiento para la construcción de una política pública adecuada para superar el ECI. De esta manera, se construye alrededor de este principio una maquinaria, donde las entidades representan los engranajes y cuando uno o algunos de estos se desengranan, es en este momento cuando la Corte Constitucional asume un papel protagónico, dentro del cual, no sólo se preocupa por emitir simples órdenes, sino que realmente se inquieta por proferir directrices que encaminen nuevamente el conglomerado que conforma la maquinaria. Este símil puede parecer simple, pero es enriquecedor dado que expresa de manera adecuada, como se articula e integra este principio constitucional dentro del cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004.

Lo anterior, se le permite al Alto Tribunal en virtud de dos factores, el primero de estos es que al estar frente a un caso donde se presenta una vulneración masiva de distintas disposiciones constitucionales, es la Corte quien es garante y veedor de la Constitución Política, en consecuencia esto es lo que le otorga competencia para actuar. El segundo factor se deja entrever, cuando la Corporación procede a emitir órdenes a las demás entidades públicas, lo hace apelando al principio de

colaboración armónica y de esta manera evita interferir en la esfera de competencias de estas. En este sentido García Jaramillo sostiene que:

“La Corte Constitucional, teniendo en cuenta los instrumentos legales que desarrolla 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.”⁶⁷

CONCLUSIONES

Una vez realizada esta investigación sobre el desarrollo del principio de colaboración armónica dentro del ECI, se puede concluir que, el juez constitucional cumple un papel importante como gestor de políticas públicas, pues es este quien intenta ante casos sistemáticos de violación de derechos humanos, mitigar los efectos contraproducentes que causan las diferentes omisiones del Estado. Esta intervención del juez, se da en un contexto donde existe una crisis en la que se presenta una vulneración prolongada y sistemática de los derechos constitucionales. Es decir, se espera a que una situación puntual se transforme en una crisis, en la cual se da la afectación de los derechos fundamentales de un número considerablemente alto de personas, para que exista una intervención judicial. Lo anterior, realizado bajo la esfera de la colaboración armónica, donde el

⁶⁷ García Jaramillo Leonardo. Aproximación a la Discusión *Sobre Políticas* Públicas y Justicia Constitucional: a Propósito del Estado de Cosas Inconstitucional.

juez actúa como un ente más que forma parte de las diferentes autoridades estatales y que tienen el fin de alcanzar los cometidos constitucionales.

Un ejemplo de la intervención del juez constitucional dentro de las políticas públicas, es el ECI, el cual nace en Colombia como una respuesta creada por la rama judicial (Corte Constitucional), a la disparidad de las consagraciones normativas y la realidad; junto con una sistemática violación de derechos humanos. Esta figura es utilizada por el Alto Tribunal para poner en evidencia las diferentes problemáticas sociales en el país, las cuales tienen su origen en la descoordinación institucional. En otras palabras, en muchos casos es una reacción a la descoordinación existente entre las autoridades estatales. Lo anterior pudo ser constatado en el análisis realizado sobre algunas de las sentencias en las que se ha declarado el ECI, en las cuales se concluye que una de las causas por las que la Corte Constitucional hace uso de esta figura, son las desorganización y descoordinación por parte de las entidades del Estado para cumplir con los fines constitucionales.

El ECI también puede ser entendido como un llamado a la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público. Esto es así, ya que ante una respuesta inadecuada o insuficiente por parte de las autoridades estatales, ante los problemas de índole social y constitucional, el Alto Tribunal actúa por medio de este principio como una forma de ayudar a alcanzar los fines del Estado y la Constitución.

Respecto a la colaboración armónica entre las diferentes ramas del poder público, se evidenció que este principio constitucional ha evolucionado dentro de la jurisprudencia colombiana, pues pasó de ser el simple deber que tiene la Corte Constitucional de colaborar de manera armónica con las demás entidades del Estado, a convertirse no sólo en un requisito que debe analizarse antes de la declaratoria de un ECI, sino también como una de las herramientas más importantes para superar el ECI y de esta forma cumplir con los fines consagrados en la Constitución.

Esta evolución del principio constitucional de colaboración armónica, se pudo evidenciar en la sentencia T-025 de 2004, pues, es esta providencia la que mejor deja entrever no sólo la descoordinación existente entre las diferentes entidades estatales, sino también como la Corte Constitucional apela al principio de colaboración armónica como una de las alternativas más importantes para intentar dar solución a los problemas relacionados con la política pública de atención integral a la población desplazada. En este sentido, se afirma que el Alto Tribunal utiliza este principio constitucional como un medio para asegurar el cumplimiento de sus órdenes. En otras palabras, es una guía de actuación para las instituciones responsables de la superación de un ECI.

Después de analizar los Autos de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, se concluye que, para la Corte Constitucional el principio de colaboración armónica tiene múltiples alcances, todos tendientes a dar solución a la descoordinación entre las distintas entidades del Estado, tales como: la emisión de la realización de indicadores para poder medir el goce efectivo de los derechos de la población desplazada, la entrega de información por parte de las autoridades encargadas, la convocación a audiencias públicas de rendición de cuentas, la realización de encuestas a los destinatarios de la política.

En virtud de lo anterior, se identificó el significado que el Alto Tribunal le otorga al principio de colaboración armónica, este se ve reflejado en los diferentes tipos de órdenes tratados en esta monografía. De esta forma, la Corporación entiende este principio constitucional como la emisión de órdenes de vigilancia, en las cuales realiza un llamamiento a los diferentes entes de control. También es concebido como una forma de intervención dentro de un problema puntual, en el cual se emiten una serie de órdenes que contienen ciertos parámetros para llevar a cabo dichas directrices proferidas por la Corte.

Así mismo, este principio también puede abarcar invitaciones dirigidas a entidades gubernamentales o no gubernamentales, para que desplieguen una actuación puntual en el marco de una política pública. De igual manera, la colaboración armónica también implica obtener información por parte de los directamente beneficiados de dichas políticas, y de esta forma poder constatar si realmente se está cumpliendo con las metas impuestas a las distintas entidades del Estado.

Finalmente, para la Corte Constitucional el principio de colaboración armónica, también significa realizar un llamado a la rendición de cuentas, en el que les solicita a las diferentes autoridades públicas los resultados sobre sus gestiones, y de esta forma poder evidenciar el desarrollo que estas entidades le han dado al principio de colaboración armónica.

En la práctica, aplicar el principio de colaboración armónica a las actuaciones desarrolladas por los entes que conforman el aparato estatal, presenta algunas limitaciones, las cuales provienen en su mayoría de las autoridades públicas. De esta manera, se ha podido identificar como uno de los mayores problemas para la implementación de este principio, la falta de compromiso que reflejan las mismas entidades. Sin embargo, si se aplica este principio con la seriedad debida, puede ser la solución a los problemas estructurales que tiene el Estado colombiano para cumplir los fines constitucionales

BIBLIOGRAFÍA

HENAO PEREZ, Juan Carlos. El Juez Constitucional: Un Actor de las Políticas Públicas.

TOLE MARTÍNEZ, Julián. La Teoría de la Doble Dimensión de los Derechos Fundamentales en Colombia: El Estado de Cosas Inconstitucionales un Ejemplo de su Aplicación.

SANDOVAL CUMBE, Helber Mauricio. La Intervención del Juez en la Realización de Políticas Públicas: Una Interpretación del Fenómeno a partir del Derecho a la Salud

VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. La Función Creadora del Juez Constitucional.

VARGAS HERNÁNDEZ, Clara Inés. La garantía de la dimensión objetiva de los derechos fundamentales y labor del juez constitucional colombiano en sede de acción de tutela: El llamado "Estado de cosas inconstitucional" Estudios Constitucionales, vol. 1, núm. 1, 2003, pp. 203-228 Centro de Estudios Constitucionales de Chile Santiago, Chile.

GARCÍA JARAMILLO, Leonardo. Aproximación a La Discusión Sobre Políticas Públicas y Justicia Constitucional: A Propósito del Estado de Cosas Inconstitucional.

Artículos Maestría En Derecho Universidad Sergio Arboleda [artículo en línea], disponible en: <http://derechojusticiaypaz.blogspot.com/2013/06/del-estado-de-cosas-inconstitucional.html>

EL ESPECTADOR, Hacinamiento carcelario [artículo en línea] disponible en: <http://www.elespectador.com/opinion/editorial/hacinamiento-carcelario-articulo-536492>.

El nuevo siglo.co, El servicio de salud en las cárceles es absolutamente nulo: defensor Caldas [artículo en línea] disponible en: <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/3-2013-el-servicio-de-salud-en-las-carceles-es-absolutamente-nulo-defensor-caldas.html>.

https://www.supernotariado.gov.co/portalsnr/index.php?option=com_content&view=article&id=11766:concurso-de-notarios&Itemid=679

ÁLVAREZ MIRANDA, Ernesto. Revista VOX JURIS Año 17 No. 12, ¿Está Vigente Aún El Principio De Separación De Poderes?

VARGAS DEL CAMPO, José Rodrigo, ¿Es armoniosa la colaboración entre el ejecutivo y legislativo?

PÁEZ MURCIA, Ángela María. Universidad de la Sábana, “Aplicabilidad de la Teoría de División de Poderes en la Actualidad, en Algunos Estados de América Latina.

MENDOZA PIÑEROS, Andrés Mauricio. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO.

CEBALLOS BEDOYA, María Adelaida. Universidad EAFIT, EL DESPLAZAMIENTO FORZADO EN COLOMBIA Y SU ARDUA REPARACIÓN.

OCHOA, Yenny Carolina. El Estado de Cosas Inconstitucional en la Política de Desplazados, con Respecto a los Derechos de Atención Humanitaria de Emergencia y Vivienda y su Correlación con el Presupuesto Nacional y de las

Entidades Territoriales. Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja Facultad de Derecho. Revista de Derecho, Principia Iuris No. 16 2011-2.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1886.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA DE 1991

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T- 1030 de 2003. MP, Vargas Hernández. C.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia SU- 559 de 1997. M.P. Cifuentes Muñoz E.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA. Sentencia T-153 de 1998. M.P, Cifuentes Muñoz E.

Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T 606 de 1998. M.P, Hernández Galindo. JG.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-068 de 2010. M.P, Pretelt Chaljub JI.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C- 574 de 2011. M.P, Henao Pérez. JC.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia C- 246 de 2004. MP, Vargas Hernández. CI.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-025 de 2004. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Sentencia T-227 de 1997. M.P, Martínez Caballero A.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 178 de 2005. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 218 de 2006. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 109 de 2007. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 092 de 2008. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 116 de 2008. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 251 de 2008. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 008 de 2009. M.P. Cepeda Espinosa MJ.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 314 de 2009. M.P. Vargas Silva LE.

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA, Auto 219 de 2011. M.P. Vargas Silva LE.