

TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL DE LOS PRESUPUESTOS PÚBLICOS Y DERECHOS HUMANOS EN COLOMBIA

Lizeth Juliana GARCÍA ATRA*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Caso 1. Sentencia unificada 225 de 1998. Exp. T-140800*. III. *Caso 2. Sentencia de tutela 025 de 2004. Exp. T-653010*. IV. *Caso 3. Sentencia T-406/92*. V. *Caso 4. Sentencia C-753/13, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 19 (parcial) de la Ley 1448 de 2011*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Evidentemente, con el advenimiento del fenómeno globalizador, los Estados nación en Latinoamérica han introducido en sus textos constitucionales artículos que permitan la materialización de los derechos humanos. A manera de ilustración se pueden tomar como referencia próximos países como Colombia y México; en efecto, el primero de ellos lo hizo en su Constitución Política de 1991, concretamente, en el artículo 93 que da tratamiento al bloque de constitucionalidad y en el que se hace expresa alusión a lo que se citará:

Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia.¹

* Licenciada en derecho por la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (Bogotá, Colombia), maestra en derecho por la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, México.

¹ Constitución Política de Colombia, Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura, 2015, p. 27.

Del mismo modo en México, el 6 y 10 de junio de 2011, se procedió con la publicación de dos reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que impactaban directamente en la administración de justicia federal; una de ellas tuvo relación justamente con el reconocimiento de la progresividad de los derechos humanos mediante la expresión clara del principio *pro persona* como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas, en aquellas que favorecieran y brindaran mayor protección a las personas.²

No obstante, este reconocimiento conllevó a un garantismo constitucional que generó la necesidad de crear leyes que, desde el punto de vista presupuestal, permitieran la materialización de esos derechos humanos. Sin embargo, a pesar de que quien tenía a su cargo esta imperiosa labor era justamente el legislador, quien terminó ejecutándola fue el Poder jurisdiccional, para el caso colombiano, a través de la Corte Constitucional.

En este orden de ideas valdría la pena examinar algunos de los precedentes jurisprudenciales que sustentan la afirmación enunciada y que se han convertido en sentencias hito, en la medida que, a través de éstas se ha logrado el reconocimiento de múltiples derechos y garantías de orden constitucional.

Antes de proceder con este análisis, desde el punto de vista conceptual, resulta pertinente mencionar que en Colombia los presupuestos públicos han sido concebidos como una herramienta fundamental para la ejecución de la política económica del Estado, a través de la cual ejerce su función de financiador o proveedor directo de bienes y servicios y se atiende el funcionamiento de sus entidades y el financiamiento adquirido para el desarrollo de sus actividades.³

Adicionalmente, como lo ha llegado a referir en su oportunidad la Corte Constitucional colombiana, el presupuesto general de la nación ha estado supeditado por directrices y principios no sólo de la Constitución, sino en las leyes y normas de su ordenamiento jurídico.

Recuérdese además que la Corte Constitucional, en sentencia C-935 de 2004, hizo especial hincapié en que cuando se elabora el presupuesto, el gobierno debe tener en cuenta que éste debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo; asimismo, el proyecto de Ley de Apropiações debe contemplar los gastos que el Estado posiblemente realice durante la vigencia

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, Reformas Constitucionales en materia de Amparo y Derechos Humanos publicadas el junio de 2011, disponibles en: <http://www2.scjn.gob.mx/red/constitucion/inicio.html>.

³ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*, 2a. ed., Bogotá, 2011.

fiscal correspondiente y, en la Ley de Apropriaciones, debe incluirse el gasto público social que no sólo tiene prioridad sobre cualquier otra asignación, sino que contemplará a las personas con necesidades básicas no satisfechas, la población y eficiencia fiscal y administrativa. Hechas estas precisiones se procederá con el análisis enunciado en líneas anteriores.

II. CASO 1

SENTENCIA UNIFICADA 225 DE 1998. EXP. T-140800

*Sandra Clemencia Pérez Calderón y otros contra Ministerio de Salud.
Magistrado Ponente: Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz*

El primer precedente jurisprudencial por considerar es la sentencia unificada 225 de 1998, mediante la cual 418 padres de familia, a través de la Fundación para la Defensa del Interés Público, interpusieron una acción de tutela contra el Ministerio de Salud y la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá al considerar que estos organismos públicos vulneraron los derechos fundamentales a la vida, salud y seguridad social de sus hijos cuando no les fue suministrada de manera gratuita, la vacuna contra la meningitis.

El apoderado judicial de los actores aclaró que eran trabajadores del sector informal o madres cabeza de hogar de escasos recursos económicos, razón por la cual se les dificultaba costear la atención en salud de sus hijos menores de edad y estaban desvinculados a instituciones prestadoras de servicio público de seguridad social.

Del mismo modo, se enfatizó en que la jurisprudencia de la Corte Constitucional había señalado que los derechos a la salud y a la seguridad social de los niños son derechos fundamentales que prevalecen sobre los de los demás y que pueden ser protegidos en forma directa a través de la acción de tutela.

Posteriormente, mediante sentencia del 17 de julio de 1997, el Juzgado 12 de Familia de la ciudad de Bogotá tuteló los derechos a la vida, salud y seguridad social de los hijos de los demandantes, recordando que el artículo 44 de la Constitución Política colombiana consagraba que los derechos de los niños, eran fundamentales y que dentro de esa gama se encontraba justamente el de la salud.

A continuación, le correspondió a la Corte Constitucional, atendiendo a la naturaleza e importancia de este fallo, proceder con la revisión del mismo, a fin de verificar si se ajustaba o no a la Constitución.

En este sentido recordó la Corte el carácter fundamental de los derechos de los niños, especialmente atendiendo a que Colombia es un Estado

social de derecho, entendido como aquel que acepta e incorpora al orden jurídico, a partir de su propia Constitución, derechos sociales fundamentales junto a los clásicos derechos políticos y civiles,⁴ y que dentro de este resultaba indispensable que la comunidad política brindara un trato preferencial a quienes estén en situación de debilidad manifiesta e impedidos para participaren la adopción de las políticas públicas que se les pudiera aplicar.

Destacó además la enunciada Corte que conforme a la cláusula del citado Estado la individualización de los derechos sociales, económicos y culturales no puede estar al margen de la ley y posibilidades de orden financiero del Estado, de forma que el legislador está en la facultad de proceder con la ejecutar el mandato social de la Constitución y, para el efecto, está obligado a crear instituciones y destinar de forma prioritaria los recursos del erario que se requieran para su materialización.

Ahora bien, aunque en sentencia 111 del año 1997,⁵ la Corte Constitucional llegó a referir que no estaba facultada, inicialmente, para intervenir en el proceso de asignación de derechos constitucionales de índole presupuestal en la medida en que estaría lesionando el principio de la democracia y derechos como el de la igualdad, siendo entonces que los derechos no son de aplicación inmediata, también resaltó que, en casos concretos, corresponde al juez constitucional la potestad de conceder un derecho social o económico cuando se emplee, para el efecto, la interposición de la acción de tutela.

Sería pertinente precisar, antes de continuar con el estudio que aquí se pretende, en qué consiste conceptualmente la “acción de tutela”. En efecto, ésta ha sido entendida como un mecanismo procesal constitucional que puede emplear cualquier persona cuando sus derechos, de carácter fundamental, hayan sido quebrantados o exista amenaza de violación o vulneración por parte de una autoridad pública; no obstante, en el marco constitucional, ha sido entendida como una garantía que toda persona tendrá para reclamar ante los jueces, en cualquier momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.⁶

⁴ Villar Borda, Luis, “Estado de derecho y Estado social de derecho”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 20, diciembre de 2007, p. 86.

⁵ República de Colombia, Corte Constitucional, “Sentencia de Unificación 111 de 1997”, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/SU111-97.htm>.

⁶ Constitución Política de Colombia, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf>.

Debe tenerse presente, además, el carácter subsidiario de esta acción, ya que el ciudadano cuenta normalmente con otros medios judiciales de carácter ordinario que tienen preferencia sobre la tutela y que hacen posible su interposición en un momento posterior. Sin embargo, también es procedente interponer la acción de tutela cuando tales mecanismos ordinarios no permiten llevar a cabo la protección de derechos, o aun protegiéndolos, recurrir a ellos podría significar la materialización de un perjuicio irremediable.

Puede verse entonces que la acción de tutela se ha convertido en el mecanismo jurídico por excelencia al que acuden los particulares para hacer efectivos sus derechos constitucionales fundamentales, así se cuentan, para el efecto, con otros instrumentos del mismo orden. Ello se explica porque, como es común, los países latinoamericanos se han visto seriamente afectados por una serie de factores que generan en la ciudadanía una sensación de inconformidad e incredulidad respecto a la forma en la que se administra justicia, por ser tardía y débil.

Debe recordarse entonces, que en la práctica jurídica colombiana, el derecho a la salud (abordado por la sentencia que se estudia) ha sido vinculado directamente con el derecho fundamental a la vida, de ahí que se explique, como acertadamente lo refiere la Defensoría del Pueblo el aumento ostensible de la interposición de acciones de tutela. Efectivamente, afirma esta institución gubernativa que mientras en el 2010 presentaron 94,502 acciones de tutelas en salud, y en 2014 el número de acciones para reclamar por este derecho fundamental aumentó a 118,281; sumado a lo anterior, el 70% de las solicitudes de los ciudadanos en materia de violaciones a su derecho fundamental a la salud está relacionado con solicitudes ya incluidas en el Plan Obligatorio de Salud en Colombia.⁷

Sin embargo, atendiendo no sólo al aumento expuesto sino al carácter subsidiario propio de la acción de tutela, valdría la pena formular la siguiente pregunta: ¿en qué casos debería intervenir la Corte Constitucional para que se hicieran efectivos los derechos constitucionales de los ciudadanos? A este cuestionamiento da respuesta el referido órgano constitucional al considerar que la acción de tutela tiene un alcance procesal limitado que opera en la práctica cuando un derecho (sea este fundamental, económico social o cultural) es conexo a las pretensiones que se amparan por vía de la tutela; a manera de ilustración, cuando se atenta contra la dignidad huma-

⁷ Defensoría del Pueblo, “Sigue creciendo el número de tutelas en salud”, disponible en: <http://www.defensoria.gov.co/es/nube/noticias/3414/Sigue-creciendo-el-n%C3%BAmero-de-tutelas-en-salud-Tutelas-salud-D%C3%A1da-Mundial-de-la-salud-justicia-Plan-Obligatorio-de-Salud-Fallos-de-tutela-Derechos-Humanos-EPS.htm>.

na de las personas que pertenecen a grupos en situación de vulnerabilidad dentro de la población y el Estado ha omitido prestar el apoyo correspondiente.

Por otro lado, como lo reconoció la misma Corte Constitucional en este precedente, los derechos de orden prestacional se constituyen, *per se*, como fundamentales de aplicación inmediata y ostentan un doble contenido, esto es, que están compuestos de un núcleo esencial mínimo que no es negociable y conforme al cual se confieren derechos de carácter subjetivo que son perfectamente exigibles mediante la acción de tutela.

Así, no debe perderse de vista que el derecho a la salud, que es en un principio derecho prestacional (en este caso de los niños), se debe considerar realmente como un derecho de carácter mínimo, de forma que correspondería al Estado y los órganos que de él dependen la definición de sistemas de prevención y atención para la adecuada materialización del mismo, con independencia de que exista, para el efecto, una mediación de orden legislativo o administrativo. Aunado a lo anterior, debe considerarse que la satisfacción de las necesidades de los niños no puede quedar sometida a la mayoría política.

Aclárese además que el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los niños puede ser, sólo en casos especiales (como el que aquí se aborda), aplicado de forma directa por los jueces, aunque, en estricto sentido, la definición de su alcance debería estar a cargo del legislador de turno.

De la misma manera, en virtud del principio de subsidiariedad, corresponde al Estado, inicialmente a través del legislador, y posteriormente mediante la administración y órganos de control, hacer efectivas las garantías de los niños previstas en el texto constitucional, en especial, si el núcleo familiar de estos no cuenta con la capacidad económica para solventar las carencias de los niños.

Sin embargo, debe considerarse que la protección de estos derechos sólo será posible en el supuesto de que se esté desprotegiendo otros de similar categoría. Se concluye entonces que le corresponderá a la Corte Constitucional la aplicación directa, ante la ausencia una orden de carácter legislativo, del núcleo esencial citado.

En el caso estudiado por la Corte se evidenció además que la implementación de programas de vacunación para la meningitis, y concretamente, para la protección de los derechos de los niños en virtud de los cuales se había implementado el programa de vacunación, no excedía las capacidades de orden técnico y financiero del Estado, a través de sus entidades próximas, esto es, el Ministerio de Salud y concretamente, el sistema nacional de salud en Colombia.

En igual sentido estimó la Corte que la carencia de una política estatal encaminada a impedir que los niños en situación de vulnerabilidad contraigan las bacterias causantes de meningitis, se configura como una omisión grave que afectaba ostensiblemente el núcleo esencial de su derecho fundamental a la salud. Sin embargo, aunque sea esta una prioridad de orden constitucional que no puede ser desconocida por los órganos gubernativos, resulta indispensable que el gobierno esté en la capacidad de obtener fondos adicionales (o preverlos presupuestalmente hablando) sin que sea necesario el simple desplazamiento de recursos de un programa concreto mediante el cual se pretende la satisfacción básica de una necesidad, a otra de naturaleza similar.

III. CASO 2

SENTENCIA DE TUTELA 025 DE 2004. EXP. T-653010

Abel Antonio Jaramillo, Adela Polanía Montaña, Agripina María Nuñez contra la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA y otros

Ahora bien, se procederá con el estudio de la sentencia de tutela T-025/04 que abordó uno de los temas más álgidos del país y respecto al cual también se ha procurado la protección por vía de tutela, esto es, el desplazamiento forzado.

Resulta, sin embargo, necesario anticipar que la sentencia aquí reseñada constituye un hito jurisprudencial no sólo por el tratamiento que dio en su oportunidad a los temas de desplazamiento forzado y destinación de los presupuestos públicos en el contexto de la materialización de los derechos humanos, sino por la alusión hecha al estado de cosas inconstitucional. Aunque no se ahondará sobre este particular, es válido precisar conceptualmente el término en mención, en especial, en atención al impacto que tiene esta en el reconocimiento de derechos de carácter fundamental, como se verá en su momento.

Para Quintero y otras⁸ esta figura puede ser definida como un mecanismo o técnica jurídica creada por la Corte Constitucional, mediante la cual declara que ciertos hechos resultan abiertamente contrarios a la Constitución, por

⁸ Quintero Lyons, Josefina *et al.*, “La figura del Estado de cosas inconstitucional como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población vulnerable en Colombia”, *Revista Jurídica Mario Alario D’Filippo*, Cartagena de Indias, vol. 3, 2011, pp. 71 y 72.

vulnerar de manera masiva derechos y principios consagrados en la misma; en consecuencia insta a las autoridades competentes, para que en el marco de sus funciones y dentro de un término razonable, adopten las medidas necesarias para corregir o superar tal estado de cosas.

Sin embargo, debe destacarse el impacto que ha tenido esta figura, toda vez que como lo esgrimen los autores anteriormente citados, no deja de ser controversial, en la medida en que dista de los esquemas tradicionales de los efectos entre las partes característicos de los fallos de tutela, puesto que a través de la citada declaración el juez constitucional se compromete ostensiblemente con la sociedad y, de manera especial, con los sujetos más vulnerables dentro de ella, al pretender la búsqueda de soluciones a fenómenos de índole estructural que tengan desarrollo en el país, tomándose decisiones *ultra y extra petita*, que permiten la modificación de una realidad claramente contraria a los principios propios del Estado social de derecho.

Hecha esta salvedad, procede entonces el estudio de la sentencia referida. De manera sucinta debe aludirse a que en este precedente se analizaron 108 expedientes correspondientes a acciones de tutela interpuestas por 1150 núcleos de personas integrantes de la población desplazada, toda vez que tenían relación con un tratamiento inadecuado, por parte de las distintas autoridades del orden nacional, a la población desplazada. Se consideró, en su oportunidad, por parte de los actores, que no habían recibido ningún tipo de ayuda humanitaria por parte de las entidades que estaban encargadas de atenderlos; inclusive, se enfatizó en que no había sido posible recibir orientación para el acceso a programas de atención al desplazado, concretamente, aquellos que estaban relacionados de forma directa con la vivienda, proyectos productivos, atención en salud y en educación; asimismo, los desplazados fueron sometidos a una especie de peregrinaje institucional sin que se les diera una respuesta eficaz.

Adicionalmente, las respuestas dadas por las autoridades gubernamentales estuvieron enmarcadas en la falta de competencia para conceder la ayuda petitionada, la escasa disponibilidad presupuestal que permitiera atender sus solicitudes, el hecho mismo de no encontrarse inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, o que la única forma de acceder efectivamente a la ayuda era a través de la presentación de un proyecto productivo. Destáquese además que dentro del presente proceso, la mayoría de las tutelas fueron denegadas en la primera instancia.

Ante la falta de respaldo de los distintos entes gubernativos, la Corte procedió con el análisis de las tutelas correspondientes y consideró, en síntesis, que entre los problemas que debían tratarse se encontraban los siguientes: a) la grave vulnerabilidad que afecta a la población desplazada; b) los proble-

mas que enfrentan gracias a la manera en que se están atendiendo sus solicitudes; *c*) el tiempo transcurrido sin obtener las ayudas correspondientes y *d*) el ostensible número de tutelas presentadas por esta población.

Lo anterior, llevó además a la Corte a cuestionarse sobre la procedibilidad de la tutela para el examen de acciones y omisiones de autoridades de carácter público (respecto a la atención integral de población desplazada); la vulneración a los derechos al mínimo vital y una respuesta pronta a las peticiones presentadas por la citada población, cuando el acceso estaba ceñido a la existencia de recursos no apropiados por el Estado; si existía una vulneración a diversos derechos de rango constitucional cuando se omitía o negaba una respuesta de fondo a la ayuda solicitada; la precaria apropiación de recursos destinados para atender esas solicitudes; el incumplimiento de requisitos legales para el acceso a esta ayuda; la falta de competencia de la entidad que presenta la solicitud y si las asociaciones que presentaron la acción de tutela se encontraban legitimadas para interponerlas, aun cuando no contaran con un poder específico para este fin.

Examinados los referidos supuestos fácticos y jurídicos, la Corte evidenció la violación del derecho a la vida digna, igualdad, integridad personal, petición, trabajo, salud, seguridad social, educación, mínimo vital y protección especial debida a las personas de la tercera edad, a la mujer cabeza de familia y a los niños ante la falta de atención de las autoridades públicas y afirmó la existencia de un estado inconstitucional de las cosas.

Sumado a lo anterior, aunque desde las diversas ramas del poder público se procuró atender a esta parte de la población que se refirió para el caso, se llegó a la conclusión de que las políticas implementadas no bastaban para la satisfacción de sus derechos, en especial, porque no es suficiente contar con herramientas legales y jurídicas para desagrararla, si en la práctica se hacen ostensibles las omisiones y no se adoptaban oportunamente los correctivos requeridos, no sólo por uno, sino por todos los organismos encargados de la salvaguarda de sus derechos.

Es por lo anterior que desde la Corte Constitucional se ordenó al Consejo Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la violencia que existiera coherencia entre las obligaciones fijadas por las autoridades competentes para atender a la población desplazada y el monto de recursos que se destinaba para proteger sus derechos; esto implicaba además la protección íntegra del núcleo esencial de sus derechos fundamentales constitucionales y satisfacción del mínimo prestacional de los diversos derechos que a ellos les son inherentes.

Tratándose de la competencia de las asociaciones de desplazados para la interposición de la acción de tutela, hizo hincapié la Corte en que es posi-

ble hacerlo atendiendo a lo consagrado sobre el particular en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 que da tratamiento a los requisitos genéricos para interponer una tutela, específicamente, al mencionar que se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa⁹ Y esta no es la excepción, en especial, si se tiene en cuenta la evidente condición vulnerable de los desplazados. A lo anteriormente reseñado, debe sumarse que las personas desplazadas por la violencia están expuestas a una debilidad manifiesta frente a la cual deben recibir un tratamiento especial por parte del Estado.¹⁰

En este orden de ideas, consideró la Corte privilegiar el hecho de que dentro de la agenda política del Estado se tuviera en cuenta el desplazamiento interno y se priorizara.¹¹ Asimismo, estimó necesario que el legislador de turno tuviera en cuenta que, sin perjuicio del derecho a la igualdad previsto en la Constitución Política de Colombia, las víctimas de desplazamiento merecen en definitiva, un tratamiento especializado.¹²

Igualmente, se hizo hincapié en que la situación de las personas desplazadas y su familia debe ser un asunto primordial para las diversas autoridades,¹³ especialmente, cuando en la realidad jurídica del país, a través de las políticas públicas no había sido posible disminuir el considerable deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados. De hecho, es inútil si se cuenta con sendas leyes, decretos, resoluciones y demás disposiciones normativas en las que se plasma una respuesta institucional al fenómeno, sin que en la práctica opere.

En efecto, la Corte aseveró que en todos los niveles de la política pública de atención a la población desplazada se evidenciaban problemas graves de orden institucional; inclusive, no había sido objeto de regulación la participación de los desplazados en la creación y ejecución de las políticas en general, de la materia, tampoco se contaba con información completa y oportuna respecto de sus derechos ni acceso a educación para los niños desplazados, y, en los programas de subsidio de vivienda no se contaba con información sobre las zonas en las que se podía proceder con la construcción de ésta.

⁹ República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁰ *Idem.*

¹¹ República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-215 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

¹² República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-602 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería.

¹³ República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-721 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

A esta vaguedad normativa se sumaba la escases de recursos denunciada constantemente en los documentos aportados al proceso por los agentes oficiosos, toda vez que se logró determinar que el gobierno central había destinado recursos financieros inferiores a las necesidades de la política y muchas de las entidades territoriales no dirigían recursos propios para atender los distintos programas, especialmente, el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, quien estaba en la obligación de garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades que tenían bajo su cargo el funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia.

Es por lo anterior que se consideró necesario destinar el presupuesto para que los derechos fundamentales de los desplazados tuvieran una realización plena, de conformidad con el artículo 350 de la Carta que, por su parte, consagra que el gasto público social, tiene prioridad sobre cualquier otra asignación. Se aclara, en todo caso, que no es que con la acción de tutela se ordene un gasto no presupuestado o se modifique la programación presupuestal, sino que se estaba atendiendo irrestrictamente al principio de colaboración armónica, permitiéndose la protección de los derechos de todos los colombianos en el marco del Estado social de derecho y su clara dimensión prestacional.

Además, como ya se anticipó en un acápite de este escrito, al verificarse una vulneración repetida de derechos fundamentales que impactaban sobre varias personas y que requería la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, se evidenció un estado de cosas inconstitucional¹⁴ que se confirmó con las varias acciones de tutela presentadas por esta población.

Del mismo modo se logró la identificación de problemas de coordinación, carente apropiación presupuestal, obstáculos de orden administrativo, trámites innecesarios y omisiones en la corrección de estos; de ahí que se requería del diseño y planificación presupuestal, ya que frente a prestaciones de carácter programático, estas no pueden ser exigidas de forma instantánea.¹⁵

No obstante ello, debe tenerse en cuenta que dado el alcance mismo del problema de desplazamiento en Colombia, el diseño e implementación

¹⁴ Ver entre otras, las sentencias T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-250 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-590 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-606 de 1998, MP: José Gregorio Hernández Galindo; SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; T-847 de 2000, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-1695 de 2000, MP: Marta Victoria SÁCHICA Méndez.

¹⁵ República de Colombia, Corte Constitucional, sentencia T-595 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

de políticas públicas de protección debía atender siempre a un ejercicio de ponderación, toda vez que será imposible la satisfacción, en un nivel máximo, de todos los derechos constitucionales de la población desplazada; sin embargo, lo que sí resulta claro es que deben garantizarse, al menos, los derechos a la vida, dignidad, integridad física, familia, mínimo vital entre otros.

Finalmente, la Corte ordenó que los diversos organismos del orden gubernamental aunaran esfuerzos para procurar la atención oportuna y adecuada de la población desplazada.

IV. CASO 3 SENTENCIA NO. T-406/92

Peticionario: José Manuel Rodríguez R. Magistrado Ponente: Ciro Angarita Barón

Ahora, en este caso particular la Corte procedió a estudiar una acción de tutela que fue interpuesta por un ciudadano contra las empresas públicas de Cartagena que iniciaron, en 1991, la construcción del servicio de alcantarillado; no obstante ello, transcurrido un año y sin que se concluyera su construcción esta fue puesta en funcionamiento, hecho que produjo el desbordamiento de aguas negras por los registros, ocasionando olores nauseabundos y contaminantes de la atmósfera. El accionante manifestó haberse visto afectado porque su vivienda se encontraba frente a las obras inconclusas, pese a los sendos requerimientos por él efectuados para su terminación. Razón por la cual se solicita que a través de la jurisdicción se ordene a la entidad demandada dar continuidad de la obra hasta su terminación.

Inicialmente la Corte, previo a la resolución del problema jurídico, aclaró que la aceptación de la acción de tutela sólo era posible en el supuesto de violación de derechos humanos y fundamentales. Sin embargo, resulta igualmente indispensable recordar que el juez debe proceder con la toma de decisiones que consulten no sólo la gravedad de esta violación a la luz de los textos de orden constitucional, sino a las posibilidades de orden económico de solución de problemas que atiendan, primigeniamente, a las condiciones de escasez de recursos y, en segundo lugar, a los propósitos de igualdad y justicia social. Recuerda además en este sentido, el tribunal citado, que la aplicación de derechos de orden económico y social (entendidos estos como derechos humanos de tercera generación) plantean problemas no sólo de provisión de recursos, sino de asignación de los mismos, razón por la que resulta indispensable recordar que, como lo señala el artículo 366 de la Constitución Política colombiana, los planes y presupuestos de la

nación y de las entidades territoriales referente al gasto social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Sin embargo, es posible que ella no sea lo suficientemente iluminadora para resolver el caso sin llegar a resultados inaceptables o imposibles de llevar a cabo. En consecuencia, es necesario que el juez haga uso de la lógica de lo razonable.

Adicionalmente, en el artículo en cita, se hace hincapié en que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de la vida de la población son finalidades sociales del Estado colombiano, y que, además, es objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Lo anterior hace necesario que se proceda con el diseño de mecanismos, por parte de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, de planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, sin olvidar que el gasto público social tiene prioridad sobre cualquier otra asignación.

V. CASO 4

SENTENCIA C-753/13, DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA EL ARTÍCULO 19 (PARCIAL) DE LA LEY 1448 DE 2011

Actor: Brayan Darío Tovar Badel, Magistrado sustanciador: Mauricio González Cuervo

Por otro lado, resulta relevante traer a colación la sentencia de constitucionalidad de 2013 en la que la Corte Constitucional, frente a la demanda de inconstitucionalidad de la Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones” refirió que, tratándose de la reparación integral de las víctimas (y que hace posible el restablecimiento y garantía de derechos humanos que fueron violentados como consecuencia del conflicto armado), y al otorgarse una indemnización administrativa por parte del Estado éste, además de atender a la gravedad de los hechos y su condición de vulnerabilidad, debía considerar al universo de beneficiarios, así como el monto total de reparación, para la garantía del presupuesto y su implementación, sostenibilidad y viabilidad.

En efecto, señala la Corte que en un contexto de escasos recursos y violaciones masivas de derechos, en los que existen además otras poblaciones vulnerables que necesitan atención, es fundamental que las autoridades se responsabilicen fiscalmente y que sin desconocer los derechos humanos que le asisten a las víctimas, procedan con el establecimiento de estrategias de reparación con montos justos y adecuados, en plazos razonables para per-

mitir la compensación de todas las víctimas. En estas condiciones, a manera de epílogo, estima la Corte que el presupuesto inicial, así como las diferentes vigencias fiscales, hasta la conclusión de la justicia transicional, debe contemplar las condiciones que conlleven a que este componente de justicia sea útil al propósito de la reparación integral, generando además oportunidades de justicia material para la población de víctimas afectada.

VI. CONCLUSIONES

- a) La nueva tendencia que viene presentándose en los países latinoamericanos consiste en el reconocimiento e inclusión de los derechos humanos dentro de sus textos constitucionales, cada vez más explícitamente, acoplando los instrumentos políticos y jurídicos internos de cada legislación, con el firme propósito de que estos puedan ser realizables.
- b) Como parte de dichos instrumentos, dentro de algunos ordenamientos internos, se ha estado legislando en relación a una serie de medidas presupuestales, cuya principal particularidad es el centro desde el cual se producen: el Poder Judicial. Es el caso de Colombia donde la Corte Constitucional, a través de su jurisprudencia, posibilita condiciones que son complementarias con las normas constitucionales y legales que regulan los presupuestos públicos, para que estos sean destinados al mejoramiento de las condiciones que permitan hacer materialmente realizables tales derechos y garantías.
- c) La implementación de estas medidas, principalmente aquellas que tienen que ver con quienes son sujetos destinatarios de especial protección al encontrarse en situaciones de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta (*vi. gr.*: los niños, los desplazados por la violencia, personas de la tercera edad, mujeres cabeza de hogar, etcétera), exige por parte del Estado asegurar los recursos necesarios para llevar a cabo la atención prioritaria de estas personas.
- d) Aunque en un primer momento no correspondería a la Corte Constitucional asumir la competencia para intervenir dentro las facultades presupuestales del Estado, sí puede asumirla (y de hecho la asume) cuando se ha interpuesto una acción de tutela, así, esta herramienta se ha convertido en el principal instrumento para el reconocimiento de derechos sociales y económicos que adquieren la calidad de fundamentales, cuando han sido amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

- e) La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia se transforma entonces en un criterio que guía las actuaciones de las autoridades públicas en general, en aras de evitar la amenaza o vulneración de cualquier garantía o derecho fundamental; igualmente permite que tanto estas autoridades como los particulares en general, puedan hacer adecuadas interpretaciones de la Carta Política frente a las leyes y normas que componen el sistema jurídico en general. Sus sentencias son verdaderos hitos que fortalecen al precedente judicial, y cada vez más son tomadas en cuenta como parte de las fuentes formales del derecho a nivel mundial.
- f) La Corte Constitucional ha reconocido que hacen parte de los derechos objeto de protección constitucional mediante la acción de tutela, aquellos que aunque fueron concebidos inicialmente como de carácter prestacional, resultan ser auténticos derechos fundamentales de aplicación inmediata, porque su núcleo esencial mínimo no puede ser negociable y conforme con éste se confieren derechos de carácter subjetivo, más aún cuando se trata de un derecho fundamental de sujetos en condiciones de indefensión, ello independientemente de los demás instrumentos que para su protección emplee el Estado. Tal es el caso del derecho fundamental a la vida, a la salud, la integridad física, a la familia, al mínimo vital, a la vivienda, etcétera.
- g) Cuando se ponen de presente situaciones de flagrante violación de los derechos fundamentales por parte de las autoridades públicas, especialmente en el caso de las personas en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, la Corte Constitucional puede declarar la existencia de un estado inconstitucional de las cosas. Con esta radical medida se busca que los organismos responsables de otorgar dicha protección tomen aquellos correctivos adecuados para salvaguardar estos derechos.