

# El “Estado de Cosas Inconstitucionales” como Mecanismo de Protección de los Derechos fundamentales Líderes Ambientales en Colombia

*por* Natalia González Porras C.c. 1024496914

---

**Fecha de entrega:** 05-jul-2023 09:55p.m. (UTC-0500)

**Identificador de la entrega:** 2127063011

**Nombre del archivo:** los\_Derechos\_fundamentales\_Li\_deres\_Ambientales\_en\_Colombia.docx (339.06K)

**Total de palabras:** 23423

**Total de caracteres:** 130023

**El “Estado de Cosas Inconstitucionales” como Mecanismo de Protección de los Derechos  
fundamentales Líderes Ambientales en Colombia**



**Natalia González Porras  
C.C. 1024496914  
Didier Edwin Arias Gutiérrez  
C.C.94486828**

**Universidad Libre  
Facultad de Derecho  
Instituto de Posgrados  
Maestría en Derecho Procesal  
Bogotá D.C  
2023**

**El “Estado de Cosas Inconstitucionales” como Mecanismo de Protección de los Derechos  
fundamentales Líderes Ambientales en Colombia**



**Natalia González Porras**  
C.C. 1024496914  
**Didier Edwin Arias Gutiérrez**  
C.C. 94486828

**David Mendoza Beltrán Ph. D.**  
Director

**Universidad Libre**  
**Facultad de Derecho**  
**Instituto de Posgrados**  
**Maestría en Derecho Procesal**  
**Bogotá D.C**  
**2023**



Autoridades académicas

Presidente Nacional Dr.

Jorge Alarcón Niño

Vicepresidente Nacional

Dr. Jorge Gaviria Liévano

Rector Nacional

Dr. Edgar Ernesto Sandoval

Secretario C'eneral

Dr. Floro Hermes Gómez Pineda

Censor Nacional

Dr. Ricardo Zopó Méndez

Presidenta Seccional

Dra. Elizabeth García González

Rector seccional

Dr. Fernando Arturo Salinas Suárez

Decano

Dr. Ciro Nolberto Güechá Medina

Directora del Instituto de Posgrados

Dra. N ohora Elena Pardo Posada

Director Centro de investigaciones Socio ,jurídicas

Dr. Ever Mauricio Mejía Alfonso

Coordinador de la Maestría en Derecho Procesal

Dr. Carlos Antonio Montoya Charris

## Contenido

Introducción.....	6
Planteamiento del problema.....	
<b>Error! Bookmark not defined.</b>	
Objetivos.....	
<b>Error! Bookmark not defined.</b>	
Objetivo general	
.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Objetivo específico	
.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
Diseño metodológico.....	
<b>Error! Bookmark not defined.</b>	
Capítulo 1 Presupuestos Constitucional .....	10
1.1 Constitución de 1991 y Derechos Fundamentales .....	11
1.2 Corte Constitucional .....	14
1.3 Instrumentos Constitucionales para la Defensa de los Derechos.....	16
1.4 Acción de Tutela .....	17
1.5 Ministerio Público.....	19
Caítulo 2 Estado de Cosas Inconstitucional ECI .....	23
2.1 Precedente norteamericano del ECI.....	24
2.2 Estado de Cosas Inconstitucional 1997 – 2004.....	33
2.3 Segunda fase 2004 – presente .....	42
Capítulo 3 Estado de Cosas Inconstitucional en materia de protección a Líderes Ambientales.	
.....	61
3.1 Panorama de los Líderes Ambientales en Colombia .....	64
3.2 Instrumentos normativos jurídicos aplicables.....	66
3.3 Derechos afectados a los Líderes Ambientales.....	70
3.4 Caracterización del ECI en materia de asesinatos de Líderes Ambientales .....	73
3.5 Efectos de la declaratoria de ECI en materia de asesinatos de Líderes Ambientales .....	80
Conclusiones.....	82
Bibliografía.....	84
Jurisprudencia consultada (por orden cronológico).....	88

## **Introducción**

El presente trabajo se propone explorar la aplicabilidad del mecanismo procesal del Estado de Cosas Inconstitucional ECI al problema de los asesinatos permanentes y crecientes de Líderes Ambientales en Colombia. Para lograr ello, se abordan tres cuestiones principales que orientan respectivamente cada una de las 3 partes que componen el texto, procurando el desarrollo progresivo y ordenado de las mismas.

En primer lugar, se expone la cuestión de definir el sustento orgánico y normativo que dio pie al desarrollo y a la aplicación del mecanismo procesal ECI por parte de la Corte Constitucional en Colombia.

En segundo lugar, se desarrolla la cuestión de conocer el referente jurídico que inspiró la figura del ECI en nuestro sistema legal, con la subsecuente adaptación y desarrollo jurisprudencial que de aquella figura hiciera la Corte Constitucional desde finales de la década de los años noventa, hasta darle la forma actual que tiene el mecanismo en su procedibilidad y en sus efectos.

En tercer lugar, se caracteriza la cuestión de la situación de violencia y de asesinatos de Líderes Ambientales, para proceder a hacer la subsunción del problema en los presupuestos de procedibilidad que conllevan a la declaratoria del ECI por parte de la Corte Constitucional. Finalmente, como resultado del ejercicio analítico, se llega a la conclusión de que la base de procedibilidad para hacer la aplicación de la declaratoria de ECI, sobre el problema del asesinato de los Líderes Ambientales, se cumple, siendo este un mecanismo procesal que eventualmente podría llevar a mejorar la situación de vulneración de derechos fundamentales de dichos líderes, quienes se ven sometidos a agresiones y vulneraciones de

manera constante y generalizada en nuestro país, a un nivel que resulta vergonzoso y sumamente preocupante comparado con los demás países a nivel mundial.

### **Planteamiento del problema**

En el sistema jurídico colombiano, la vinculación y obligatoriedad de Estado de Cosas Inconstitucionales desempeñan un papel fundamental para garantizar la coherencia, predictibilidad y seguridad jurídica. Sin embargo, es necesario investigar y analizar en mayor profundidad el alcance y la efectividad de la vinculación y obligatoriedad de Estado de Cosas Inconstitucionales la resolución de casos específicos relacionados con se regule y proteja los derechos fundamentales de Líderes Ambientales en Colombia

¿Es vinculante y obligatorio el “Estado de Cosas Inconstitucionales” como Mecanismo de Protección de los Derechos fundamentales Líderes Ambientales en Colombia?

### **Objetivos**

#### **Objetivo General**

Analizar la vinculante y obligatorio del “Estado de Cosas Inconstitucionales” como Mecanismo de Protección de los Derechos fundamentales Líderes Ambientales en Colombia

#### **Objetivo Específico**

Estudiar el marco normativo y jurisprudencial que respalda la vinculación y obligatoriedad del “Estado de Cosas Inconstitucionales”. Esto incluirá el estudio de leyes, reglamentos y decisiones judiciales relevantes.

Comprender la percepción y comprensión de los jueces y tribunales respecto a la vinculación y obligatoriedad del “Estado de Cosas Inconstitucionales”.

Analizar los efectos de la vinculación y obligatoriedad del “Estado de Cosas Inconstitucionales”. Se examinará cómo la aplicación consistente de la jurisprudencia Constitucional puede contribuir a la protección de los derechos de las partes y a la obtención de resultados justos y equitativos en los casos Constitucionales.

### **Diseño metodológico**

A través del procedimiento hermenéutico se analizarán las diferentes fuentes de información: como, libros, artículos, sentencias, la constitución de 1991 y diversos documentos jurídicos que traten sobre el tema de investigación, para estudiar el “Estado de Cosas Inconstitucionales” en el sentido de la extensión de la jurisprudencia, por lo que resulta necesario superar varias fases, juicios y demás; bajo el estudio minucioso de las dudas fácticas en el modo que guarda relaciones.

### **Enfoque de Investigación**

Dogmática jurídica: Tomando como fuente de su información, los quince ensayos de investigadores publicados en el libro, hace referencia a que la mayoría de esos trabajos, pueden clasificarse entre el positivismo jurídico y las teorías críticas del derecho, concluyendo también, que en éstos no hay ninguna forma, antigua o moderna de iusnaturalismo, para manejar la clasificación el estudio que se realiza es exploratoria ya que requiere profundizar en los conocimientos teóricos.

### **Método de Investigación**

El estudio se inicia mediante el método de análisis con recolección de la información a través de información consultas de información de lo que ha dicho o escrito son reglas descriptivas que funcionan como guías, y no implican interpretaciones de texto alguno lo que permite el

cambio de dichas reglas en el curso de su aplicación materializado el fundamento de la flexibilidad,

## **CAPÍTULO UNO PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES**

En esta primera parte se presentan los soportes normativos, las instituciones, y los mecanismos que fueron creados mediante la Constitución Política de 1991, a través de los cuales se garantizan el reconocimiento de los derechos fundamentales en Colombia, su promoción, y su protección ante las vulneraciones que pueden sufrir por actos originados en la conducta de los particulares y de las autoridades públicas. Se expone la trascendencia del ánimo Constituyente por corregir las falencias de la Constitución de 1886, lo cual dio forma a la creación de un tribunal autónomo y supremo en materia constitucional que sustituyó a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Para proveer garantía de derechos fundamentales se creó además un mecanismo judicial, excepcional y subsidiario, que permite proteger derechos fundamentales de manera expedita. Este mecanismo tiene relación con el nuevo órgano judicial constitucional pues una de las funciones de la Corte Constitucional consiste en hacer la revisión de decisiones de tutela. A través de esta vía se le ha conferido la naturaleza fundamental a algunos derechos de segunda generación mediante su conexidad con derechos fundamentales, así como se han reconocido nuevos derechos fundamentales por vía jurisprudencial, extraídos de la Constitución Política mediante interpretación y argumentación judicial.

Finalmente se menciona la institucionalidad asociada a la defensa y promoción de los derechos fundamentales a través del Ministerio Público, el cual se conformó por el constituyente mediante la articulación del orden nacional con el territorial, facultando a tres entidades que son la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, y las Personerías Municipales. Estas entidades operan transversalmente a la organización del

Estado, ejerciendo el poder disciplinario, la defensa de los derechos fundamentales y la guarda de la moralidad pública.

### **1.1 Constitución de 1991 y Derechos Fundamentales**

Colombia es un Estado Social de Derecho. Esta concepción ha sido consagrada en la Constitución Política de 1991 como respuesta a las falencias en materia de garantías sociales de las que adolecía la Constitución de 1886. Con ello, el constituyente integrado a principios de la década de los años 90s quiso darle a Colombia una garantía de reconocimiento de los derechos fundamentales, junto con los derechos económicos, sociales y culturales, revistiendo además a la Carta Magna de obligatoriedad jurídica mediante la aplicación directa de sus mandatos.

Este cambio constitucional se logró gracias al debate democrático representado por las fuerzas políticas que integraron la Asamblea Constituyente, dentro de las cuales se encontraban los representantes del bipartidismo tradicional, que predominó como sistema gobiernista hasta principios de la primera década del siglo XXI, frente a unos actores políticos nuevos que ganaron su participación legítima a través de los acuerdos de paz que pusieron fin a la expresión violenta de algunas fuerzas guerrilleras a finales de los años 80s (Rodríguez, 2013).

Tal confluencia fue el caldo de cultivo para dar a luz una nueva constitución, pensada para que se sostuvieran los pilares constitucionales de una república en su acepción institucional moderna, al tiempo que se incorporaban mecanismos para tratar de cobijar bajo el manto de los derechos humanos a grupos de personas que habían permanecido históricamente excluidas de las garantías jurídicas que ofrecía el Estado de Derecho, en su sentido liberal clásico reinante hasta 1991.

El nuevo orden constitucional trajo consigo instituciones jurídicas novedosas, que al ser diseñadas en un plano deliberativo democrático, buscaban permitir un acceso más amplio y ambicioso a un marco de instrumentos jurídicos con los cuales se pretendía poner el Estado al servicio de las personas, para lograr la efectividad de los mandatos atinentes a los derechos fundamentales, *así* como a los derechos económicos, sociales y culturales.

Ello, debido a que la Constitución de 1886 había mostrado ser un instrumento relativamente insuficiente para materializar derechos como la igualdad, la libertad de pensamiento, el debido proceso, la libertad de expresión, entre otros. De esta manera surgieron nuevas figuras tales como la Acción de Tutela, la Corte Constitucional, la Defensoría del Pueblo, el Habeas Corpus, entre otras.

Todo ello con el ánimo de lograr el acceso pleno de cualquier persona, en igualdad de condiciones, a los derechos humanos y a la protección del Estado, pues se comprendió que en el antiguo orden constitucional dicha aspiración se torna de difícil realización (U primny & García, 2005).

Lo que vino luego de la promulgación de la Constitución Política de 1991 fue un proceso de constitucionalización del derecho, en el que el sistema jurídico se adapta para dar paso a los cambios introducidos por la nueva Carta Magna, de manera que aquellos instrumentos legales que estuvieran en abierta contradicción con el nuevo orden debían ser reformados o reemplazados por normas que estuvieran en consonancia con el nuevo modelo de Estado, revestido de una lógica social, democrática e incluyente, para dar respuesta oportuna a los sujetos de derechos que se encontraran siendo víctimas de limitaciones arbitrarias e injustificadas en el ejercicio de sus derechos. Todo desde la óptica de la Constitución como

norma de normas, aplicable de manera directa y con plena obligatoriedad legal, tanto para los particulares como para las instituciones del Estado.

Con todo ello, y a casi 30 años de su expedición, se hace patente que todavía queda mucho camino por recorrer en la materialización plena de los derechos humanos, con alcance universal, reconocidos por la Carta Magna. El paso dado a través de la Constitución se ejecutó mediante mecanismos políticos, para repercutir en una dimensión jurídica, pero que *todavía* dista mucho de concretarse efectivamente en el plano de la realidad.

Al haber promovido los cambios en el modelo de Estado para que este se reconociera en una faceta Social, se abonó el contexto para que las transformaciones de la interpretación y argumentación de los operadores jurídicos condujeran hacia la garantía de la materialización de los derechos humanos, pnr sobre el formalismo legalista del modelo constitucional anterior (Noguera & Criado, 2011). En tal sentido, se podría considerar que hubo un avance formal en las reglas del juego con las que el Estado persigue los fines consagrados constitucionalmente, como la Justicia, la Equidad, la Prosperidad, etc.

Pero, la tarea de ejecutar el pacto social escrito en 1991 para hacerlo realidad en todos los rincones de la Nación ha sido un proceso lento, dificultado por las relaciones económicas de acumulación, desigualdad y exclusión, *así* como también por las dificultades de restablecer el orden público en las regiones periféricas donde gobiernan órdenes guerreristas de facto que se lucran con la explotación ilegal de recursos naturales, con actividades ilícitas, y con el despojo de sus habitantes (Gaviria et al, 2018).

## 1.2 Corte Constitucional de Colombia

En cuanto a la guarda de la Constitución, se dio un giro en el sentido de crear un tribunal autónomo, independiente y especializado, que tendría como tarea ser el juez constitucional encargado de depurar el contenido legal del sistema normativo para asegurar que haya plena correspondencia de las leyes con la Constitución. Este tribunal sería la garantía de que el legislador no tendría posibilidad de suplantar al constituyente mediante la creación de nuevas leyes que desbordan el orden constitucional, así como también robustecer la revisión de los contenidos expedidos durante los estados de excepción por el ejecutivo, los cuales se habían vuelto tan comunes en las décadas precedentes a la nueva Carta Magna.

Con el nuevo tribunal se eliminó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, que ejercía un control a la promulgación de leyes con ánimo más formal que material, y se instituyó además un órgano de revisión que ejerce cuando las decisiones tomadas por los jueces de tutela requieren de una verificación necesaria para sentar precedentes constitucionales que orienten discusiones similares en el futuro.

Este tribunal es la Corte Constitucional, y desde su creación ha tenido dentro de sus funciones la difícil tarea de sentar jurisprudencia en materia de derechos fundamentales por vía de la revisión de las decisiones de tutela que selecciona (Arango, 2004). A la fecha, el contador de tutelar de la Corte Constitucional marca casi 8 millones de tutelas presentadas desde que se creó el mecanismo, con lo cual se da una idea del grado de vulneración que tienen los derechos fundamentales en nuestro país.

—Para mayor información consultar <https://www.corteconstitucional.gov.co/lavarte/estadisticas.php>

Ello es un promedio anual cercano a las 400mil tutelas desde 1992, lo que podría leerse como equivalente a casi un 1% de la población acudiendo a los jueces de tutela por vulneraciones de derechos fundamentales cada año.

Si bien la revisión de sentencias de tutela es solo una más de las funciones asignadas al tribunal constitucional en el artículo 241 de la Constitución, esta es la función mediante la cual la Corte Constitucional dicta la forma como deben protegerse los derechos fundamentales, construyendo con su jurisprudencia todo un cuerpo de doctrina enfocado a la defensa de derechos concretos, enfocado mayoritariamente a las personas naturales, que acuden mediante la solicitud de revisión a manifestar su insatisfacción con las decisiones tomadas por los jueces de primera y de segunda instancia.

Es a través de la revisión de tutelas que la Corte Constitucional le pone un marco de referencia a los jueces, pues con el desarrollo de esta función se van construyendo los precedentes con los cuales se define el alcance del núcleo de los derechos fundamentales, o la conexidad de estos derechos con otros de índole económica, social, o cultural, permitiendo la protección oportuna y garantista incluso en casos donde la normatividad legal o reglamentaria adolece de vacíos o de zonas grises (García, 2013).

La función de revisión de fallos de tutela sentó el camino para consolidar los precedentes constitucionales en materia de derechos humanos, y hoy dichos precedentes son los que permiten el ejercicio de derechos en dimensiones que habrían sido impensables bajo la Constitución de 1886.

Frente a las funciones de guarda de la Constitución se destaca que el ejercicio de conciliación de los textos legales, cuando se acusa la falta de correspondencia con la Carta

Magna, tiene una connotación integradora del sistema jurídico con los valores democráticos instituidos por el constituyente, pues el estudio de la inexequibilidad supone un desarrollo interpretativo y argumentativo que le permite a los magistrados poner en cuestión la visión formal de los textos legales y someterlos a juicios de fondo con los que se chequea su alineación con el texto constitucional.

Por esta vía no solamente se depura el sistema de normas de aquellos mandatos legislativos que no guardan la correspondencia con la Constitución, sino que además se le confiere un sentido al significado de aquellas normas que sin ser inconstitucionales pueden llegar a prestarse para interpretaciones que no obedecen al respeto de los derechos reconocidos en la constitución.

En tales casos la Corte Constitucional condiciona la aplicación de las normas evaluadas a una interpretación clara e imperativa, que excluye las interpretaciones que atentan contra los valores democráticos y la Constitución.

### **1.3 Instrumentos Constitucionales para la Defensa de los Derechos**

La Constitución de 1991, construida democráticamente contando con la participación de algunos actores políticos que estuvieron tradicionalmente excluidos de las discusiones políticas, vino equipada con instrumentos novedosos para nuestro sistema jurídico, que se diseñaron y se incorporaron bajo la consigna de proteger de manera celera y eficaz los derechos fundamentales. Con dicha intención se consagraron mecanismos para la guarda de derechos específicos, como el derecho de petición, el hábeas data o el hábeas corpus, así como la acción constitucional de tutela, que es aplicable para la protección de derechos fundamentales, y la acción popular, para la guarda de derechos e intereses colectivos y difusos

con carácter preventivo (Cifuentes, 2002). Con naturaleza de reparación se encuentran la acción de reparación directa y la acción de grupo. Si bien todos estos mecanismos fueron objeto de regulación procedimental posterior mediante instrumentos normativos de un rango menor que la Constitución, su consagración expresa en la Carta Magna obedece a la urgencia de proteger, concretamente, a las personas contra las vulneraciones de sus derechos constitucionales, pues se entendió que la realidad social podía ser mucho más distante de los fines democráticos de lo que los mecanismos legales existentes en 1991 podían corregir.

En su expresión procedimental se encuentra que el derecho de petición está consagrado en el artículo 23 constitucional, y se regula por la Ley 1755 de 2015. El hábeas corpus está consagrado en el artículo 30 constitucional y se regula por la Ley 1095 de 2006. El hábeas data se consagra en el artículo 15 constitucional, y se regula por la ley 1581 de 2012. La acción de tutela se consagra en el artículo 86 constitucional, y se regula mediante los decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000. Las acciones populares y de grupo se fundamentan en el artículo 88 constitucional, y son regulados por la Ley 472 de 1998. La acción de reparación directa encuentra su base constitucional en el artículo 90 de la Constitución y se regula mediante la Ley 1437 de 2011.

#### **1.4 Acción de Tutela**

La Acción de Tutela se ideó como un mecanismo de gestión judicial preferente y prioritaria, a través del cual se le ofrecería a las personas en el territorio colombiano la posibilidad de acceder, de manera oportuna y celera, a la protección judicial requerida frente a la posible vulneración de derechos fundamentales, eximiendo al interesado de tener que acudir a los mecanismos judiciales tradicionales y ordinarios, los cuales fueron reconocidos como insuficientes por el Constituyente para dar respuesta por sí solos a las diversas

vulneraciones de los derechos humanos que se presentaban bajo la vigencia de la Constitución de 1886, y que justamente deseaban eliminarse con la institución de un mecanismo sui generis, de orden constitucional, para asegurar dicha protección.

Mediante esta acción se convierte a cualquier juez competente en un juez de rango constitucional, con potestades para reivindicar los derechos de las personas cuando éstos están siendo puestos en peligro tanto por particulares como por agentes del Estado. Bajo la óptica legal, se facultó a los jueces de todas las jurisdicciones a asumir potestades constitucionales para la guarda de los derechos fundamentales, llenando el vacío de competencias que había en esta materia, con lo cual se consideró que se iniciaba una era social en la que las vulneraciones a los derechos humanos serían corregidas oportunamente bajo la petición de los sujetos de derecho y con la celeridad de los jueces de tutela facultados excepcionalmente. Se entendió ello como la forma de dar respuesta apropiada a la demanda de derechos insatisfechos hasta ese momento, instituyendo la protección legal mediante la adopción de un mecanismo jurídico en cabeza de los jueces de la República (López & Olarte, 2007).

Tal escenario representaría un estado de cosas perjudicial para miles de personas que año a año acuden a la Acción de Tutela para lograr protección de derechos conexos, reconocidos así justamente por la interpretación jurisprudencial de la Corte Constitucional. Esta, juiciosamente ha instaurado los precedentes necesarios para matizar la rigidez de los requisitos de procedibilidad del mecanismo de tutela, para que su excepcionalidad no sea motivo de desprotección, llegando incluso a definir la posibilidad de presentar la Acción de Tutela frente a providencias judiciales en las que se cause una vulneración de derechos fundamentales, debiendo demostrarse la expresión judicial de una vía de hecho, con lo cual la

La tutela puede poner en cuestión algunos principios fundamentales de las actuaciones judiciales, como lo son la seguridad jurídica o la cosa juzgada (Hurtado, 2017).

Volviendo a poner la vista en el pnrt al de estadísticas de la Corte Constitucional, evaluando los derechos más discutidos mediante la Acción de Tutela, entre enero de 2019 y marzo de 2020 se presentaron 8 l 2mil acciones de tutela, de las cuales el 36% corresponde a solicitudes de protección del derecho de petición, el 30% al derecho a la salud, el 11% al debido proceso, el 6% al mínimo vital, el 3% a la seguridad social, el 3% a la ayuda humanitaria, el 2°/c a la vida, el 2,5°/c a derecho a la estabilidad laboral reforzada o al trabajo, y el 1% a la reparación de víctimas del desplazamiento. Revisando cuáles de estos son estrictamente derechos fundamentales se encuentra que solamente el derecho de petición, el debido proceso y el derecho a la vida son fundamentales en el entendido de que se encuentran consagrados expresamente en la parte dogmática de la Constitución.

### **1.5 Ministerio Público**

Dentro de las nuevas figuras que trajo la Constitución de 1991, estuvo además la integración institucional del llamado Ministerio Público, el cual es un agregado de tres entidades que, trabajando articuladamente mediante una clara delimitación de competencias y jerarquías, tienen como función la guarda de los derechos fundamentales y de la moralidad pública, mediante facultades de orden preventivo, de intervención procesal y de índole disciplinaria. Si bien el Ministerio Público trae sus orígenes desde la primera mitad del siglo XIX, había sido conformado tradicionalmente por la Procuraduría General de la Nación de un lado, y las personerías locales en distritos y municipios. Es con la Constitución de 1991 que se

---

Elaboración propia con datos del portal <https://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/estadisticas.php>

les integra, junto con la Defensoría del Pueblo, la cual está subordinada a la Procuraduría General de la Nación (Camelo, 2015).

La Defensoría del Pueblo es una entidad pública de orden nacional, con presencia departamental a través de sus direcciones regionales, y cuenta dentro de sus funciones las de recibir y tramitar las quejas por vulneración de derechos humanos que le presenten las personas en general, llevar el registro correspondiente de las gestiones realizadas ante dichas quejas, abogar por el cumplimiento de los derechos fundamentales en instituciones tales como las prisiones, las instituciones de internamiento psiquiátrico, los centros de detención transitoria, entre otros, y la de proyectar recomendaciones, conceptos, informes y alertas frente a la amenaza o violación de los derechos humanos. Estas funciones se realizan mediante las defensorías delegadas, que se especializan en un campo de acción específico para trabajar cada énfasis con mayor efectividad.

Dentro de las defensorías delegadas se encuentran, entre otras, la de Grupos Étnicos, Asuntos Agrarios, Derechos Colectivos y Medio Ambiente, Política Criminal, Asuntos de Género, Asesoría de Víctimas del Conflicto Armado, etc. De las tres entidades que componen al Ministerio Público, ésta tiene la creación más reciente pues es producto de las deliberaciones que se dieron en el marco de la Asamblea Constituyente (Portillo, 2008). Su representatividad se ha constituido en un referente para la proyección de políticas públicas en las materias de su competencia, y sus informes anuales al Congreso permiten entrever no solamente el avance en el cumplimiento de sus objetivos, sino también el camino que queda pendiente para lograr la garantía de los derechos fundamentales en aquellos contextos en los cuales el Estado se presenta de manera débil y distante.

Por su parte, la Procuraduría General de la Nación cuenta dentro de sus funciones y facultades con el poder disciplinario preferente para investigar y castigar las conductas de los servidores públicos y de los particulares que prestan funciones públicas, el deber procesal de participar de las actuaciones judiciales para asegurar el respeto y cumplimiento de las garantías constitucionales en la jurisdicción penal, permitir un espacio conciliatorio para la resolución de conflictos por medios alternativos en materia civil y administrativa, solicitar ante la Corte Constitucional la revisión de tutelas para esclarecer jurisprudencialmente debates respecto de la protección de los derechos fundamentales, rendir conceptos ante la Corte Constitucional respecto de las demandas de inexecutable de las leyes, presentar informes al Congreso respecto del cumplimiento de los derechos humanos, etc.

Estas funciones se despliegan a través de las procuradurías delegadas, que se dirigen a la gestión en campos concretos entre los que se encuentran los Asuntos Disciplinarios, los Asuntos Constitucionales, Defensa de Derechos Humanos, Conciliación Administrativa, Fuerza Pública y Policía Judicial, Vigilancia Preventiva de la Función Pública, Intervención en la Justicia Especial para la Paz, Defensa del Patrimonio Público, entre otros (Procuraduría General de la Nación, 2019).

Completando la triada del Ministerio Público, a las Personerías también les quedaron asignadas potestades propias de dicha institución, de modo que les corresponde ejercer funciones disciplinarias en el territorio local respecto de los servidores públicos del orden municipal, promover y proyectar políticas públicas en respeto de los derechos fundamentales, presentar a los Concejos Municipales proyectos de acuerdo relacionados con su competencia, velar por la protección del medio ambiente, auspiciar la conformación y acompañar la gestión de las veedurías ciudadanas, recibir y gestionar las quejas que los ciudadanos hagan de los

funcionarios municipales, hacer acompañamiento en procesos judiciales y policivos para asegurar el respeto a las garantías constitucionales, etc.

## **CAPÍTULO DOS**

### **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL ECI**

La construcción de la Institucionalidad orgánica y jurídica planteada deliberativamente por el constituyente demostró quedarse insuficiente a los pocos años de la creación de la Constitución Política de 1991. Como se verá, la acción de tutela se convirtió en el mecanismo por excelencia para solicitar la protección a derechos fundamentales, pero en ocasiones las decisiones judiciales contenidas en las sentencias de tutela encontraban dificultades burocráticas, sociales, presupuestales, institucionales, legislativas, etc. que impedían corregir la situación vulneradora de derechos que motivaba el ejercicio de la acción inicialmente.

Los magistrados de la Corte Constitucional echaron mano de un importante precedente histórico, en materia jurídico-procesal, aplicado por la Corte Suprema de los Estados Unidos, en el marco de las reivindicaciones raciales y la lucha por el reconocimiento de los derechos civiles. Así como la Corte Suprema norteamericana pudo nortear mediante importantes precedentes jurisprudenciales la falta de mecanismos procesales para la defensa de derechos consagrados en la Constitución de los Estados Unidos, dándole piso jurídico a las demandas de reivindicación por los derechos a la igualdad y la inclusión de las comunidades afroamericanas, en el mismo sentido la Corte Constitucional Colombiana tuvo que exceder los alcances del mecanismo constitucional consagrado para la defensa de los derechos fundamentales, y crear a través de su jurisprudencia una herramienta que le permitiría atacar las dificultades materiales por las cuales las decisiones de tutela resultaban insuficientes para proteger derechos fundamentales en situaciones específicamente definidas.

Dicha herramienta es el reconocimiento y declaración de un Estado de Cosas inconstitucionales ECI, con el cuál la Corte Constitucional da el tratamiento necesario a situaciones problema que exceden el alcance de la acción de tutela, ya sea por el carácter

masivo de la vulneración que da origen a la decisión judicial, o por la insuficiencia material de una sencilla decisión de tutela para hacer frente a un contexto completamente opuesto al estado ideal de cumplimiento del respeto de los derechos fundamentales, en el que no solamente los particulares sino además las instituciones del Estado propician la vulneración mediante prácticas dictadas por la costumbre o por contingencias no resueltas oportunamente y normalizadas dentro de la sociedad.

### **2.1 Precedente norteamericano del ECI**

Rastreando los comienzos de la figura del Estado de Cosas inconstitucional ECI es necesario poner la vista en Estados Unidos, durante la década de los años 50. Para ese momento existían en varios de los diferentes Estados de la Unión leyes segregacionistas que establecen la obligatoriedad de separar los servicios ofrecidos para la población afroamericana de los servicios ofrecidos para la población blanca. Ello aplicaba, por ejemplo, para los servicios sanitarios, para el transporte público, para los establecimientos penitenciarios, y especialmente para los servicios educativos, entre otros.

Debido a ello, para aquel momento, era común que se diera dentro de las ciudades una separación física de las escuelas para hijos de familias afroamericanas respecto de las escuelas para hijos de familias blancas. Y tal separación comportaba unas condiciones de aislamiento según las cuales la favorabilidad para lograr la escogencia de un cupo escolar estaba supeditada al origen racial, de modo que las familias blancas tenían asegurado cupo para sus hijos en las escuelas cercanas a su vecindario, mientras que los estudiantes afroamericanos debían desplazarse largas distancias a las escuelas focalizadas en las que se impartía una educación diferente, específica y destinada para población afroamericana. Los estudiantes afroamericanos sufrían además por lograr su inclusión al sistema educativo debido a que eran

una minoría en aumento demográfico, en ascenso en la escala social y aspirando tímidamente a posicionarse dentro de la clase media, de manera que cuando la capacidad educativa instalada resultaba insuficiente, era la población afroamericana la que sufría la escasez de oferta educativa quedándose pnr fuera del sistema de escuelas públicas (Ashenfelter et al, 2005).

En 1952 un grupo de familias afroamericanas residentes de la ciudad de Topeka, en Kansas, consideraron injusta dicha situación y entablaron una acción grupal en contra del Consejo de Educación de Topeka, en Kansas, solicitando para sus hijos un acceso igualitario a las escuelas cerca de su lugar de residencia, en las mismas condiciones que los estudiantes blancos, pues la diferencia de condiciones de acceso se constituía en una discriminación injustificada, de la cual se supone que estaban protegidos los ciudadanos norteamericanos en virtud de la Catorceava Enmienda de 1868, mediante la que se instituyó la cláusula de igual protección de la ley para todos los ciudadanos, luego de la guerra civil norteamericana que puso fin a la esclavitud.

Esta demanda se sumaba a las tensiones que venían dándose en otros lugares del país por situaciones similares. Desde 1941 en la ciudad de Washington D.C. la comunidad afroamericana de padres de familia autodenominada Consolidated Parente Group venía reclamando las mismas reivindicaciones, solicitando a la escuela pública Jhon Phillip Sousa que permitiera el acceso de sus hijos, pero la escuela respondía negativamente en virtud de las políticas de segregación racial vigentes en la época.

Ello llevó a que la asociación de padres también entablará una demanda en 1952, en el mismo sentido que las familias afroamericanas de Topeka, solicitando el acceso de sus hijos a escuelas tradicionalmente blancas.

Tales acciones fueron decididas por la Corte del Distrito de Columbia y la Corte del Distrito de Kansas. En ambos pronunciamientos, se impuso la doctrina de *Iguales pero Separados*, decidida por la Corte Suprema en 1896 en el caso *Plessy v. Ferguson*, cuando ciudadanos de la ciudad de Nueva Orleans llevaron a juicio al Estado de Louisiana por la promulgación de leyes que separaban el acceso al transporte público para los ciudadanos en función de su color de piel.

El caso contra el Estado de Louisiana tuvo una decisión inicial en contra del demandante y dos apelaciones posteriores que llevaron la discusión hasta la Corte Suprema de los Estados Unidos (Ashenfelter et al, 2005).

En 1896, con los desarrollos jurídicos dados luego de la abolición de la esclavitud, la Corte decidió que la adopción de leyes segregacionistas no contrariaba la Catorceava Enmienda pues el objetivo de esta, junto a la Treceava Enmienda, era poner fin a la esclavitud y asegurar la igualdad de los ciudadanos ante la ley, pero como tal, no obligaba a la sociedad en conjunto a eliminar las distinciones entre razas por razones políticas, morales y de sanidad. En este sentido, no se consideró por parte de la Corte Suprema de los Estados Unidos en 1896 que hubiera un carácter inconstitucional en la segregación por razón de la raza (Johnson, 2018), y este mismo criterio fue aplicado por las Cortes de los Distritos de Kansas y Columbia medio siglo después, cuando las familias afrodescendientes solicitaron que sus hijos fueran admitidos en escuelas tradicionalmente blancas, en condiciones de igualdad con los hijos de familias blancas.

Por efecto de las apelaciones impulsadas por los padres de familia afroamericanos, las controversias de Topeka y de Washington D.C. llegaron hasta la Corte Suprema de Justicia, donde surgieron las decisiones *Brown v. Board of Education*, y *Bolling v. Sharpe*,

ambas en 1954, en las cuales se declaró que la segregación en las escuelas públicas efectivamente era una violación a la Constitución, ya fuera porque desconocían la igualdad

ante la ley declarada por la Catorceava Enmienda (caso Brown), o porque limitaban la libertad (de elección de escuela) sin que hubiera un debido proceso del que surgiera dicha limitación (caso Bolling).

Con tales precedentes se estableció la nulidad de la doctrina *Iguales pero Separados*, dándose una situación de reconocimiento de la igualdad que tenía como base la inconstitucionalidad de las leyes estatales que segregaba estudiantes escolares afrodescendientes de los estudiantes blancos (Johnson, 2018).

A pesar de esta victoria, la exclusión en sentido material persistió para la gran mayoría de familias afrodescendientes, puesto que la planificación de la expansión urbana se dio en el sentido de ubicar a las familias blancas de clase media en lugares preferentes, mientras que las comunidades negras se veían relegadas a los sectores más deprimidos en materia de finca raíz. Aunque ya no era legal separar estudiantes blancos de los negros en las escuelas, la barrera se mantenía debido a que las comunidades negras se veían localizadas geográficamente en sectores puntuales, de modo que las escuelas cercanas a dichas comunidades estaban dedicadas a población afrodescendiente, y las escuelas ubicadas en sectores de población blanca se veían abocada solo por estudiantes de familias blancas.

En consecuencia, los equipamientos escolares seguían segregados, con el agravante de que la financiación pública fluía con un caudal más generoso hacia las escuelas de estudiantes blancos que hacia las escuelas de población afrodescendiente (Reardon et al, 2013).

La situación anterior supuso entonces un interrogante puntual respecto de la protección de derechos constitucionalmente reconocidos, pues si bien ya no había una norma jurídica que impidiera el goce del derecho a la igualdad de acceso al sistema de educación pública, la práctica segregacionista seguía dándose con anuencia de las autoridades municipales y estatales.

Más allá de simplemente reconocerse la igualdad en sentido formal, los sujetos de derecho quienes sufrían las vulneraciones se encontraban sin una acción efectiva que permitiera lograr la materialización del derecho, y este vacío fue la base de decisiones tomadas por la Corte Suprema de los Estados Unidos en controversias posteriores y sobrevinientes, pues se hizo patente que la segregación no se solucionaba simplemente declarando la nulidad de las leyes que la institucionalizaban, sino que además debían tomarse medidas activas y positivas por parte de las autoridades públicas.

Sin embargo, dichas medidas dependían de la voluntad política y de la capacidad de gestión que las instituciones estuvieran dispuestas a mostrar, sin que hubiera una acción legal o constitucional para forzar el cese de las condiciones de exclusión social y de la inactividad e indiferencia del sector público que estaba generando la vulneración al derecho a la igualdad. ¿Cómo garantizar jurídicamente un derecho constitucional, y fundamental, que se vulnera de manera masiva y sistemática a través de prácticas comunes que se determinan por variables demográficas, culturales, económicas y geográficas, pero para el cual no existe una acción de protección legal dentro del sistema jurídico?

Surge entonces la respuesta de la Corte Suprema, en la decisión conocida como *Brown II*, de 1955, que siguió un paso más allá del precedente sentado en 1954. Mientras que la primera decisión reconoció la vulneración de los derechos constitucionales de los

demandantes afroamericanos que deseaban que sus hijos fueran a escuelas en igualdad de condiciones que los estudiantes blancos, concediendo protección a título individual y con efecto inter partes, en el pronunciamiento de 1955 se llevó la protección mucho más lejos y se dio la orden para que todos los casos que fueran llevados por las Cortes de los Distritos, por las mismas reclamaciones, fueran decididos en favor de los afroamericanos. Se ordenó además a todas las instituciones educativas del sistema público de escuelas tomar las medidas necesarias para que se pusiera fin a la segregación racial, a la mayor velocidad, y así se admitieran estudiantes blancos y negros sin distinción, y se ordenó a las Cortes de Distrito hacer seguimiento de las medidas tomadas por las escuelas públicas para cumplir con la orden emanada de la Corte Suprema (Chen, 2006).

Es en este punto cuando la Corte, basada en un caso de vulneración de derechos constitucionales, desbordó con los efectos de su decisión el plano meramente individual de la restitución del derecho cuyo amparo se solicitaba, extendiendo con su mandato la protección a toda la población afroamericana mediante órdenes expresas y concretas para que las autoridades involucradas (Cortes de Distrito y escuelas públicas) se pusieran a la tarea de desmontar la práctica institucional de la segregación.

Este precedente demostró que para la Corte Suprema, la situación sistemática y colectiva de vulneración de derechos era un estado de desprotección constitucional tan flagrante, que a pesar de que las acciones instauradas inicialmente para llevar el debate a instancias judiciales carecían formalmente de un alcance inter comunis en los efectos previstos de la decisión final, resultaba necesario proponer una estrategia de respuesta institucional desde lo judicial, ante la ausencia de políticas públicas de inclusión provenientes de los gobiernos locales de los estados o del ejecutivo federado, para poner fin a una situación

generalizada en la que los derechos constitucionales, y fundamentales, se tornaban irrealizables en la práctica. La decisión *Brown II* cierra con 12 órdenes dirigidas a proveer el equivalente de una tutela judicial efectiva, poniendo la base jurídica para una avalancha de demandas que vendrían después por incumplimiento de los mandatos de la decisión *Brown II* por parte de comunidades afroamericanas contra escuelas públicas en mora de aplicar las órdenes impartidas por la Corte Suprema en 1955.

La decisión judicial más famosa surgida como producto de las órdenes impartidas en el decreto de *Brown II* se dio en 1971, con el caso *Swann v. Charlotte-Mecklenburg Board of Education*. En dicha ocasión la Corte Suprema de los Estados Unidos avocó el conocimiento del clamor de los padres de familia afrodescendientes de la ciudad de Charlotte, en el Estado de Carolina del Norte, quienes denunciaron que en la ciudad seguían existiendo escuelas con una ocupación del 99% de población negra, lo cual mantenía en sentido material la segregación que de tiempo atrás se había proscrito en la decisión *Brown v Board of Education*. A pesar de las órdenes impartidas por la Corte Suprema desde entonces, las medidas para des-segregar a las comunidades negras no habían sido efectivas para integrar a los estudiantes afroamericanos dentro de las escuelas de estudiantes blancos (Orfield et al, 1998).

La denuncia debió ser decidida primero por la Corte del Distrito de Carolina del Norte, pues esta tenía el encargo de la vigilancia de las escuelas públicas en el cumplimiento del mandato *Brown II*. La Corte del Distrito interpretó que el mandato de la Corte Suprema no implicaba la obligación de un esfuerzo activo por integrar y mezclar las poblaciones estudiantiles de distintos rasgos raciales, sino que simplemente propugnaba por el fin de las barreras jurídicas e institucionales para que los estudiantes afroamericanos pudieran por sí mismos, ejerciendo

su derecho a elegir la escuela de su preferencia, integrarse en las escuelas de blancos. Por tal razón, decidió desestimar la denuncia de los accionistas.

La Corte Suprema reversó la decisión de la Corte del Distrito, reafirmando la obligación de las autoridades escolares por implementar mecanismos efectivos, de acción positiva pnr oposición a la pasividad negativa mostrada por las escuelas hasta ese momento, con los cuales se pudiera permitir efectivamente el acceso de los estudiantes afroamericanos a las escuelas tradicionalmente compuestas por población blanca.

En tal sentido, ordenó que le fuera proveído el transporte necesario a los estudiantes afrodescendientes por parte de las escuelas de composición tradicional blanca, para que dichos estudiantes pudieran finalmente superar las barreras geográficas y económicas que les mantenía confinados en escuelas focalizadas propias de comunidades negras, y así comenzó el sistema de transporte escolar a vincular a los estudiantes sin distinción de su origen racial, para dar paso a una integración efectiva que permitiera a los estudiantes afroamericanos poder asistir a las escuelas de comunidades blancas, en igualdad de condiciones, lo que elevó los índices de mezcla de poblaciones escolares pnr origen racial en las escuelas, y disminuyó drásticamente la homogeneidad racial en las escuelas.

Además de ello, se ordenó a las Cortes de Distrito a hacer seguimiento detallado a aquellas escuelas que mantuvieran cierto índice de *mayoría* racial, tanto blanca como negra, para corroborar que dicha situación fuera ocasionada como resultado no planeado a partir de una falta de demanda diversa por parte de los estudiantes y sus familias, y no por la adopción de prácticas premeditadas dirigidas a eludir los mandatos de integración racial de las comunidades afrodescendientes (Ashenfelter et al, 2005).

En consonancia con esta decisión, como se dijo, se dieron decenas más que llegaron a las Cortes de Distrito, y en algunos casos a la Corte Suprema, por el incumplimiento de las escuelas del mandato recibido para aplicar medidas positivas, para gestionar activamente, la integración de estudiantes negros en su oferta educativa.

Además, con posterioridad a la ruptura del modelo segregacionista y toda la efervescencia del activismo por las reivindicaciones de los derechos civiles en los años 60s y 70s, se desarrolló una línea de acción jurisprudencial homóloga en materia de política penitenciaria y discriminación racial. Todas estas sentencias y pronunciamientos tenían en común la reiteración de una orden judicial para poner fin a un estado de cosas en el que se daba una vulneración de derechos constitucionales masiva y sistemática, definiéndose por el juez en su decisión cuáles serían las autoridades que debían cumplir dicha orden y los criterios que debían aplicar. Y todo ello en respuesta a las demandas de personas individualmente contempladas, quienes solicitaron protección mediante mecanismos legales para remediar la vulneración que sufrían, asumiendo la Corte Suprema de los Estados Unidos una postura activa y propositiva que la llevó a tomar decisiones con efectos universales y generalizados, con los cuales se pudiera remediar una situación que no recibía la atención ni respuesta adecuada por los demás órganos del poder público.

Visto dicho precedente y mencionándolo residualmente como referente de consulta, la Corte Constitucional colombiana ofreció una definición en la sentencia T1030 de 2003 de las que serían las características necesarias de un caso particular ante el cual el juez constitucional debía considerar el desborde del mecanismo jurídico de protección de derechos fundamentales invocado por los accionantes, siguiendo como modelo la dinámica expresada en las decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos ya mencionadas, para lograr una

protección efectiva que materialmente logre manifestarse en el cese de la vulneración, no solo para los accionantes, sino para todo un grupo de personas que puede estar sufriendo la misma vulneración aun cuando no todos decidan iniciar acciones legales de protección. Las condiciones identificadas por la Corte Constitucional al hacer la revisión del modelo de la Corte Suprema de los Estados Unidos 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.* (Sentencia T1030 de 2003).

## **2.2 Estado de Cosas Inconstitucional 1997 – 2004**

En Colombia, fue en 1997 la primera vez que se declaró la figura del ECI por la Corte Constitucional. A lo largo de sus primeros años de funcionamiento, la Corte comenzó a sentar jurisprudencia respecto de las acciones constitucionales que le estaban encargadas en virtud de la Constitución Política, siguiendo los lineamientos reglamentarios del Decreto 2067 de

1991 en razón del cual se dictó el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que se llevan ante la Corte. Las sentencias de revisión de tutela comenzaron a surtirse y por esta vía se decantaron los derechos fundamentales que con mayor urgencia se vulneraban. Sin embargo, bastó con menos de una década de funcionamiento del Alto Tribunal para poner en evidencia que la toma de decisiones del juez de tutela no bastaba en ocasiones para lograr la protección material del derecho, pues el mecanismo diseñado para cesar vulneraciones a derechos fundamentales se mostraba insuficiente por momentos para garantizar una tutela judicial efectiva, debido a que las vulneraciones podían darse como producto de una convergencia de factores que sobrepasaban en el plano de la realidad a la decisión judicial y que incluso podían llegar a no ajustarse a la lógica de subordinación jurídica ante la competencia constitucional del juez de tutela.

Con esta situación que se hacía patente, en el marco de un país atravesando por un momento difícil de violencia armada alimentada por el conflicto ideológico de las guerrillas y la financiación del narcotráfico, y mientras la sociedad cursaba una transición económica de apertura a modelos privados de provisión de bienes y servicios tradicionalmente ofrecidos por el Estado, al tiempo que se impulsaban las reformas jurídicas necesarias propias del nuevo orden constitucional (López, 2014), la Corte Constitucional decidió dar el paso de ampliar los efectos jurídicos del mecanismo de tutela, por vocación propia y mediante creación constitucional, para llevar a cabo una intervención mayor de la que inicialmente contemplaban los Decretos 2591 de 1991, que reglamenta la Acción de Tutela, y 2067 de 1991 que adoptó el régimen procedimental de actuaciones ante la Corte, buscando con ello la tutela judicial efectiva del derecho vulnerado del accionante.

La forma de extender dicha protección fue consignando la declaración formal de un ECI en la decisión de la sentencia de revisión de tutela, de manera que la Corte Constitucional se abrogaba la potestad de ordenar las medidas necesarias para el cumplimiento de la sentencia, requiriendo directamente a las autoridades públicas involucradas, aunque muchas no hubieran sido accionadas por los tutelantes, para forzar la gestión necesaria del cumplimiento de los mandatos surgidos de la decisión (Bustamante, 2011).

En la sentencia SU559 de 1997, la Corte Constitucional revisó alrededor de 40 sentencias de tutela, dirigidas por la realización de descuentos de nómina a los docentes de los municipios de María la Baja y Zambrano, ambos en el departamento de Bolívar, contra las respectivas alcaldías, ya que a pesar de ejecutar los descuentos las alcaldías no hicieron la gestión para afiliar a los docentes al sistema de seguridad social.

Ello vulneraba el derecho a la vida, la salud, la seguridad social y el trabajo. La Corte Constitucional encontró que la financiación que proveía el Gobierno Nacional estaba distribuida desigualmente, de modo que los municipios periféricos recibían mucha menos financiación en materia de educación y por eso los municipios encontraban imposible poder cumplir con las obligaciones laborales de sus docentes.

Por ello, la Corte encontró probada la vulneración al derecho a la igualdad, declarando el ECI y vinculando a MinEducación, MinHacienda, al Departamento Nacional de Planeación, a los demás miembros del CONPES Social, a los Gobernadores, Asambleas Departamentales, a los Alcaldes y a los Concejos Municipales al cumplimiento de la orden para superar la distribución desigual de recursos del orden nacional, para educación, que causó la vulneración.

En la sentencia T068 de 1998, la Corte inicia la revisión de 6 acciones de tutela instauradas contra la Caja Nacional de Previsión, la cual operaba como un agente administrador de fondos de la seguridad social en materia de salud y pensional. Las tutelas estaban encaminadas a la protección al derecho de petición, pues para responder solicitudes como reconocimiento pensional o reliquidación de mesadas la entidad demoraba más de ocho meses en promedio, vulnerando desproporcionadamente la expectativa de respuesta pronta que tenían las personas próximas a pensionarse.

La Corte mencionó que para los tres años precedentes, la entidad Cajanal representó el 16% de todas las tutelas del orden nacional. Por tal motivo ordenó a las entidades MinHacienda, MinTrabajo, Departamento Administrativo de la Función Pública, y Caja Nacional de Previsión adoptar las medidas para superar el ECI constituido por la demora de la entidad para resolver solicitudes, dado que generaba una abultada congestión judicial representando tal volumen de tutelas.

En la sentencia T153 de 1998 el ECI se declaró en materia de hacinamiento carcelario y situaciones de confinamiento penitenciario que atentaban gravemente contra la dignidad humana de la población privada de la libertad. En dicha sentencia se definió mejor la naciente figura jurisprudencial, haciendo una manifestación expresa a los 2 precedentes anteriores para dar forma al mecanismo procesal en los siguientes términos:

*En las sentencias SU-559 de 1997 y T-068 de 1998 esta Corporación ha hecho uso de la figura del estado de cosas inconstitucional con el fin de buscar remedio a situaciones de vulneración de los derechos fundamentales que tengan un carácter general - en tanto que afectan a multitud de personas -, y cuyas causas sean de naturaleza estructural - es decir que, por lo regular, no se originan de manera*

*exclusiva en la autoridad demandada y, por lo tanto, su solución exige la acción mancomunada de distintas entidades.* (Sentencia T153 de 1998).

En esta tercera declaratoria de un ECI, se hizo vinculación por notificación del Presidente de la República, de los Presidentes del Congreso, de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, de las Salas Administrativa y Jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, de los Alcaldes, de los Gobernadores, de los Presidentes de Asambleas Departamentales y Concejos Distritales y Municipales, y a los Personeros Municipales. Y se ordenó expresamente al INPEC, al MinJusticia, y al Departamento Nacional de Planeación la separación física de condenados, sindicados, y miembros judicializados de la fuerza pública, así como la presentación de un plan de construcción de nuevos centros de reclusión por parte de Alcaldes, Gobernadores y demás autoridades territoriales.

En la sentencia SU250 de 1998, se pidió tutelar el derecho a la igualdad, el trabajo y el debido proceso, de la persona que fungía como Notaria 25 del Círculo Notarial de Medellín, nombrada en 1993 bajo provisionalidad mientras se efectuaba concurso de méritos para designar al titular de dicha plaza. El conflicto surgió cuando esta persona fue retirada del cargo, y reemplazada por otro notario quien también fue nombrado en provisionalidad.

Esto es, no hubo concurso de méritos que mediara el nuevo nombramiento, de modo que la tutelante alegaba una falsa motivación en su retiro del cargo. Al examinar, la Corte encontró que el último concurso para designación de notarios se había realizado 12 años antes, en 1986, estando el Estado en mora injustificada de realizar el nuevo concurso para proveer los cargos notariales. En ese sentido, se declaró el ECI para dar la orden a la

Superintendencia de Notariado y Registro y al Consejo Superior de la Judicatura de convocar, a la menor brevedad, el concurso notarial correspondiente.

En la sentencia T590 de 1998 se estudió el caso de un defensor de derechos humanos quien accionó contra la Fiscalía Delegada para Juzgados Penales de Bogotá, y contra el INPEC, pues siendo él un defensor de derechos humanos con trayectoria reconocida internacionalmente por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, fue puesto bajo medida de aseguramiento en el marco de un proceso penal, y ubicado en la Cárcel Modelo compartiendo patio de reclusión con peligrosos narcotraficantes que habían sido condenados por denuncias e investigaciones realizadas por el propio accionante.

El actor solicitaba ser recluso en una casa fiscal destinada para procesados penales que fueran servidores públicos, ya que él mismo era ingeniero de telecomunicaciones contratista de la Empresa Distrital de Telecomunicaciones de Barranquilla. Sin embargo, el INPEC negaba el traslado por carecer de cupos disponibles en las casas fiscales destinadas para tal fin. La Corte Constitucional puso acento en la especial vulnerabilidad que tienen los Defensores de Derechos Humanos, dadas las altas tasas de violencia documentada contra estas personas, con lo cual se concluyó que el accionante se encontraba en una condición de reclusión que ponía en alto grado de peligro su propia vida, de manera que concedió la tutela y ordenó el traslado.

Como complemento, la Corte declaró el ECI por la indefensión y exposición de los Defensores de Derechos Humanos ante la violencia de grupos armados al margen de la ley, por lo que solicitó al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo para que dentro de la obligación constitucional de guardar, proteger y promover los derechos humanos

se le diera *un especial favorecimiento a la protección de la vida de los defensores de los derechos humanos* (Corte Constitucional, T590 de 1998).

Con estos precedentes constitucionales la Corte estableció unas pautas sencillas con las cuales el ECI fue tomando forma como figura procesal de creación jurisprudencial. Tal como quedó establecido en la sentencia SU559 de 1997, y reiterado en la sentencia T559 de 1998, la Corte consideró que el deber expreso de colaboración armónica entre los distintos órganos del Estado para la realización de sus fines, contenido en el artículo 113 de la Constitución Política, implicaba necesariamente un deber tácito consistente en la obligación de hacer visibles las situaciones materiales que resultaban contrarias a la Constitución, para posteriormente comunicar ello a las autoridades competentes, que en el ejercicio de sus funciones misionales tienen la potestad para gestionar algunas de las aristas necesarias para conjurar la situación contraria a la Constitución evidenciada por la Corte en su declaratoria de ECI. Adicional a ello, la Corte menciona que este deber de colaboración requiere evaluarse junto con la factibilidad de que una actuación administrativa, pertinente y oportuna en los términos de la Constitución, permita una solución más efectiva y menos gravosa para la administración de justicia, en comparación con un eventual caudal desbordante de acciones de tutela individuales que podrían congestionar innecesariamente la Rama Judicial, logrando además protecciones limitadas individuales ante una afectación plural y habitual de derechos fundamentales.

Para las sentencias declaratorias de ECI de la primera fase propuesta para estudio, entre 1997 y 2004, se observa que la Corte adjudica dos efectos específicos que serán los diferenciadores de esta figura respecto de las sentencias de revisión de tutela o de unificación de revisión de tutelas, que hasta 1997 eran las únicas dirigidas a la protección de derechos

fundamentales. El primero de los efectos, más de tipo formal, consiste en la declaración judicial de la Corte en la que expresamente indica la existencia de un estado de cosas contrarias a la constitucion, que se decantó hasta llamarse propiamente Estado de Cosas inconstitucionales. Y además, no solamente se hacen las consideraciones respectivas en el cuerpo de la sentencia para indicar la existencia de la situación vulneradora de derechos fundamentales a escala colectiva y de frecuencia habitual, sino que se incluye en el acápite de la decisión un numeral para indicar expresamente dicha declaración, dejando puesto el carácter de la gravedad de la situación que debe remediarse.

El segundo efecto consiste propiamente en el 11 amado vinculante y obligatorio que hace la Corte a cada una de las autoridades públicas de las que depende contribuir para la solución del ECI, indicando específicamente cuál debe ser el rumbo a seguir, o incluso las acciones específicas que se deben ejecutar, para que en cumplimiento de la sentencia de revisión de tutela se pueda materializar el remedio administrativo necesario con el cual, además, se pueda evitar la congestión judicial pnr causa de las eventuales acciones de tutela que se generarían ante la continuada inacción del órgano administrativo convocado por la Corte. Además de ello, se tiene en cuenta que las acciones de tutela, objeto de la revisión, se decidieron normalmente en aquellos casos en los que no operó la carencia actual de objeto, con la nota diferenciadora de que la Corte Constitucional desborda el campo de protección individual rogado por el accionante, incluyendo autoridades que inicialmente no eran contempladas por la tutela original y ordenando acciones que sobrepasan lo que se pedía concretamente por los tutelantes (Cortés, 20 1 2).

Con el desarrollo inicial planteado por la Corte, dadas las primeras sentencias declaratorias de ECI, pudo haberse considerado que bastaba con el cumplimiento de las

autoridades convocadas en dichas declaratorias para lograr el cese del estado de cosas que generaba las vulneraciones. Y además de ello, sentados los lineamientos constitucionales de dichas decisiones, sería cuestión de mera aplicación del precedente para lograr que las eventuales tutelas que acaecieran en el futuro, por los mismos hechos fueran resueltas fácilmente.

Sin embargo, fue solo cuestión de tiempo para que se hiciera evidente que las sentencias de revisión de tutela devenidas en declaratorias de ECI no resolvían plenamente, de fondo, los problemas que intentaron conjurarse con tales decisiones.

El incumplimiento, por ejemplo, de la distribución equitativa del presupuesto nacional para la apropiación de la seguridad social de los docentes en los municipios del Departamento de Bolívar, en principio resuelta por la sentencia SU599 de 1997, se extendió a la vulneración del acceso al mínimo vital por incumplimiento en el pago de mesadas a los pensionados del mismo Departamento de Bolívar, llevando a los pronunciamientos T525 de 1999, T687 de 1999, y T217 de 2000.

La sentencia SU250 de 1998 declaratoria del ECI por falta de concurso público para designación de notarios llevó a la sentencia T1695 de 2000 puesto que al realizarse el concurso público, no abarcó a todas las notarías, vulnerando el derecho a la igualdad. La sentencia T153 de 1998 respecto al ECI declarado frente a las vulneraciones sufridas por la población carcelaria se vio seguida por las sentencias T530 de 1999, T257 de 2000, T847 de 2000, entre otras, donde la población privada de la libertad seguía reclamando derechos que seguían siendo vulnerados a pesar de la declaratoria de ECI que ordenó de manera urgente e integral a las autoridades de las tres ramas del poder público tomar medidas para solucionar las carencias que sufrían los reclusos (Fuentes et al, 2012). La persistencia de situaciones

contrarias al orden constitucional, aún a pesar de las medidas ordenadas por la Corte Constitucional en la primera fase del mecanismo procesal creado mediante su jurisprudencia, llevarían con el tiempo a que la Corte resolviera por ordenar a las entidades que le fueran presentados reportes periódicos para evidenciar el cumplimiento de la órdenes impartidas y el resultado de avance en la superación del ECI.

Se marcará como punto de inflexión de aplicación de la declaratoria del ECI el año 2004, pues a partir de allí la Corte explicitó algunos elementos jurídicos que robustecieron la procedibilidad de la declaratoria, caminando hacia la constitución clara y definida de los requisitos que debe reunir una situación que motiva una revisión de tutela para que sea declarado el ECI, con el cual garantizar los derechos humanos fundamentales acorde con la Constitución.

Tal cambio se cimentó a partir de la sentencia T025 de 2004, con la cual se establecieron con mayor detalle los requisitos necesarios para la declaración del ECI, y a partir de aquel momento la toma de decisiones de revisión de tutela que cumplieran los requisitos del ECI fueron consideradas además por la complejidad de las órdenes necesarias para restablecer el orden constitucional.

### **2.3 Segunda fase 2004 – presente**

En el año 2004 se reconoció jurídicamente la terrible situación de inasistencia y desprotección que estaban sufriendo las poblaciones expuestas al conflicto armado en las diferentes regiones del país. Por causa de la violencia extendida, la población civil que quedaba en medio de los actores armados debía tomar la difícil decisión de abandonar su lugar de vivienda a la menor brevedad, y con total incertidumbre intentar la migración y el

posterior establecimiento en lugares improvisados lejos de sus posesiones o propiedades, llegando a las ciudades sin disponer de ninguna base económica que les permitiera una integración oportuna para acceder a servicios como alojamiento, salud, alimentación, educación, trabajo, etc.

Para aquel momento, la Corte Constitucional ya contaba con 17 fallos de revisión de tutela en los que definía los derechos de la población desplazada y dictaba pautas para asegurar el respeto de sus derechos fundamentales, además de definir expresamente el estado de vulnerabilidad en el que se encontraba dicha población, compuesta en su mayoría por madres cabeza de familia, niños, adultos mayores, y personas en condición de discapacidad. Sin embargo, a pesar de la línea jurisprudencial que se había ido cimentando por vía de tutela, las condiciones materiales promedio de la población desplazada no mostraban mejoría, con el agravante de que las personas en condición de desplazamiento seguían creciendo en número con el recrudecimiento del conflicto armado en algunas zonas del país.

Con todo ello, en cierto punto la Corte Constitucional resolvió avocar conocimiento respecto de un centenar de acciones de tutela para hacer la revisión conjunta, estudiando las solicitudes que abarcaban a poco más de mil familias, con la nota diferencial en algunos casos de ser acciones de tutela presentadas por fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro que ofrecieron la representación de las víctimas del desplazamiento para lograr una gestión profesional y más efectiva ante las instancias judiciales (Saravía et al., 2015).

En aquel contexto, la condensación de todos los casos que se presentaban para hacer la revisión llevó a que la Corte Constitucional estudiara el planteamiento de los distintos problemas jurídicos que se daban ante las instancias judiciales por la vulneración de derechos fundamentales de la población en condición de desplazamiento. En ejercicio del análisis de la

situación, la Corte encontró probadas las dificultades de las personas desplazadas para acceder a la administración de justicia en condiciones que les permitieran gestionar por sí mismos las acciones de tutela, de manera que se aceptó la legitimación por activa de las fundaciones y de las asociaciones que representaban a los desplazados, bajo la figura de ser agentes oficiosos. Se evidenció además que la población desplazada enfrentaba serias dificultades para poder lograr una respuesta oportuna y efectiva por parte de las autoridades administrativas que tenían legal y reglamentariamente encomendada la tarea de proveer protección a los derechos de la población desplazada, puesto que las solicitudes de ayuda eran tramitadas con demoras muy pronunciadas, las ayudas en sí mismas resultaban insuficientes en muchas ocasiones, y la saturación de los mecanismos de apoyo proveídos por el Estado debido a la altísima demanda de personas desplazadas ocasionaba una inacción de las entidades que condicionaba al ejercicio masivo de las acciones de tutela para obtener mejores posibilidades de poder ser seleccionado para recibir la ayuda.

Por la magnitud y la complejidad de las innumerables situaciones de desprotección material de los derechos fundamentales de la población desplazada, y dado que dentro de esta población se encuentra una porción muy importante de personas que en sí mismas consideradas son sujetos de especial protección constitucional, como los niños, los adultos mayores, o las personas en condición de discapacidad, la Corte se dio a la tarea de enfocar la tragedia del desplazamiento forzado vista desde la perspectiva de la figura creada jurisprudencialmente, y con la que se ofrecía un mayor margen de protección cuando la vulneración de derechos, que originaba la revisión de tutela, se extendía a dimensiones no mitigables plenamente con la mera sentencia de revisión de tutela tal como estaba contemplada en la normatividad.

Como resultado, en la sentencia T025 de 2004 la Corte definió un canon con el que se condensaron y se refinaron las condiciones de procedibilidad de declaratoria del ECI por parte de la Corte, las cuales en adelante se convertirían en el marco de referencia para evaluar la necesidad de hacer dicha declaración ante las diversas situaciones de vulneración de derechos fundamentales que serían puestas para su revisión en los años posteriores. En palabras de la Corte, dichas condiciones son las siguientes:

- (i) la vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas;*
- (ii) la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;*
- (ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;*
- (iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos.*
- (iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;*
- (v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Corte Constitucional, T025 de 2004).*

Como resultado del estudio realizado por la Corte Constitucional, se encontró que si bien existía la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, y adicionalmente se había logrado el establecimiento de una política pública de apoyo a la población desplazada junto con la creación del Sistema Integral Nacional de Atención para la Población Desplazada (SINAPD) para dar respuesta a la tragedia humanitaria que estaba ocurriendo, aún a pesar de ello, la respuesta institucional que estaban recibiendo las personas en condición de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado era insuficiente, desorganizada, carente de recursos y de difícil acceso.

Incluso, en algunos casos se pudo dar la supeditación del acceso a las ayudas al requisito de la interposición de acciones de tutela decididas favorablemente al accionante. Con todo ello, la Corte decidió en este precedente declarar el ECI debido a las masivas vulneraciones de derechos fundamentales de la población desplazada, ordenando a Alcaldes, Gobernadores, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda, y a las entidades que integran el Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia tomar las medidas necesarias y apropiar los recursos suficientes para dar respuesta equitativa a las solicitudes de ayuda de la población desplazada, aplicando además los criterios diferenciales de inclusión a niñez, adulto mayor y población en condición de discapacidad. Llama la atención el llamado expreso para eliminar la interposición de la acción de tutela como requisito para poder hacer parte de los beneficiarios de los programas de ayuda. Al respecto, se ordenó *“PREVENIR a todas las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes, que*

*en lo sucesivo se abstengan de incorporar la interposición de la acción de tutela como requisito para acceder a cualquiera de los beneficios definidos en la ley” (Corte Constitucional, T025 de 2004).*

A partir de ese momento, la Corte revisaría en adelante el cumplimiento de los requisitos formulados detalladamente en la sentencia T025 de 2004 para verificar la existencia de un ECI, con una definición más rigurosa y detallada de lo que se planteó inicialmente entre 1997 hasta el año 2004. Estos criterios de aplicación serían reiterados posteriormente, entre otras, en la sentencia T648 de 2013, en la que se exponen los criterios de distinción para tutelar de baja complejidad, de media complejidad, y las de alta complejidad, siendo éstas últimas las que devienen justamente en declaratorias de ECIs según lo sostenido por la Corte en dicho pronunciamiento.

Por la forma como se presenta la diferenciación hecha por la Corte, se tiene que la tutela de baja complejidad es aquella en la que la vulneración es concreta, individual, y puede ser resuelta con una orden directa del juez de tutela, de manera que no hay necesidad de mayor discusión para poder definir el remedio que restituya la garantía de defensa del derecho fundamental que está siendo vulnerado. En este caso, los efectos son inter partes solamente. En la tutela de mediana complejidad, es necesario sobrepasar el alcance de las autoridades accionadas pues se observa que la vulneración de derechos fundamentales es masiva, sistémica, grave, de modo que su naturaleza obliga a convocar a más autoridades de las que el accionante incluye en la tutela.

En estos casos la Corte no escatima en dar las órdenes necesarias y expresas para que mediante la acción coordinada de las entidades involucradas y la apropiación planificada de recursos suficientes en el presupuesto público se pueda solucionar la vulneración acusada, y

los efectos pueden ser inter comunis. Finalmente, las tutelas de alta complejidad cuentan con los elementos de las tutelas de media complejidad, con el agravante de que la situación vulneradora de derechos humanos está determinada además por la inexistencia de una política pública y de instrumentos jurídicos que definan tanto las competencias como los objetivos, con lo cual se evidencia la ausencia de reconocimiento del Estado a la problemática que se busca solucionar mediante la acción de tutela. En este caso los efectos se entenderán siempre inter comunis.

Tal diferenciación explica que en algunas ocasiones no se conceda la declaratoria expresa del ECI, aún a pesar de que la Corte encuentre sustentados los requisitos definidos en la sentencia T025 de 2004. Un ejemplo de ello es la sentencia SU484 de 2008, en la que fueron revisadas 23 acciones de tutela referentes a la defensa del derecho al mínimo vital y al trabajo de los ex trabajadores del hospital San Juan de Dios, quienes desde el año 2005 habían dejado de percibir salarios y prestaciones sociales.

Allí, con la demostración de los criterios básicos del ECI a la luz de la sentencia T025 de 2004, no necesariamente se dio la declaración del ECI, sino que simplemente se definió que los efectos de la sentencia en la que se protegían los derechos humanos fundamentales vulnerados a los tutelantes se extenderían más allá de los accionantes, para cobrar una naturaleza inter comunis. Esto es, aplicables no solamente a los extrabajadores y ex empleados que interpusieron las acciones de tutela revisadas, sino aplicables a todo ex trabajador o ex empleado del hospital.

*“Producto de la grave situación de vulneración de derechos fundamentales que produjo la cesación intempestiva en la cancelación de salarios y prestaciones sociales en los ex empleados y ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios,*

*ante la masiva violación de derechos constitucionales que afectan a un número significativo de personas, la prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos fundamentales tantas veces mencionados, la insuficiencia en las medidas legislativas, administrativas y presupuestales para procurar el restablecimiento de los derechos laborales reclamados, la existencia clara de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades; la Corte Constitucional establece que los efectos de la presente sentencia arrojan a todos los ex empleados y ex trabajadores de la fundación San Juan de Dios” (Corte Constitucional, SU484 de 2008).*

Así mismo, en la sentencia T234 de 2012, producto de la revisión de la acción de tutela interpuesta por una defensora de derechos humanos, desplazada y víctima de violencia sexual en el marco del conflicto, para hacer efectivas las medidas de protección por parte del Estado con las cuales poder asegurar su integridad física y llevar una vida normal, la Corte recibió por parte del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia una intervención en la que se sustentaba que, bajo el criterio de los requisitos planteados en la sentencia T025 de 2004, la situación expuesta por la accionante configuraba un ECI pues se daba la vulneración masiva de los derechos fundamentales de víctimas del conflicto defensoras de derechos humanos con las constantes amenazas y señalamientos por parte del autodenominado grupo “Las Águilas Negras”, de modo que debía hacerse la declaración para poder derivar de allí las decisiones y las órdenes pertinentes con las cuales lograr la materialización de una tutela judicial efectiva, buscando con ello conjurar las circunstancias que dan lugar a la vulneración masiva de derechos fundamentales considerados y expuestos en la sentencia.

Aun *así*, la Corte Constitucional se apartó del concepto proveído por Dejusticia, absteniéndose de declarar el ECI, pues en su criterio se habían dado a la fecha avances claros en la materia dirigidos a lograr la protección de los derechos fundamentales invocados, siendo esto una razón suficiente para considerar no procedente la declaratoria del ECI, aunque *sí* amparar los derechos invocados por la tutelante.

La Corte resaltó el proceso de visibilización de las víctimas dado mediante instrumentos jurídicos como el auto A 200 de 2007 y la sentencia T 496 de 2008, con los cuales se hicieron ajustes a los programas de protección en cabeza del Ministerio del Interior, y la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictaron medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno.

Con este panorama, se observa que la declaración del ECI se hizo bastante más infrecuente de lo que había sido en su primera fase, pues al estar definidos con mayor rigor los requisitos para su procedencia, la flexibilidad inicial que tuvo la figura en sus primeros años se fue transformando para dar lugar a una procedibilidad más rígida y más estricta. Mientras que tan solo en el año 1998 se decretaron 7 estados de cosas inconstitucionales diferentes, luego de la sentencia T 025 de 2004 solamente se han declarado 3 nuevos estados de cosas inconstitucionales. La mención de estos últimos ECI ofrece una mirada del rigor con el que ahora se considera la aplicación del mecanismo, pues la Corte ya no considera tan flexiblemente la excepcionalidad del instrumento que ella misma creó, en comparación con la práctica judicial que tuvo durante finales de los años 90.

Mediante el Auto A1 10 de 2013 se declaró el ECI en materia del derecho de petición a los afiliados del Instituto de Seguros Sociales por las demoras en las respuestas a solicitud de reconocimiento de pensión y corrección de historias laborales, ya que para la época el ISS se

encontraba en liquidación y haciendo el paso de las historias pensionales a Colpensiones, por lo cual acudió a la Corte Constitucional para evidenciar su incapacidad administrativa para dar respuesta a las peticiones acumuladas que se presentaron cuando se ordenó la liquidación de la entidad. Esta declaración de ECI fue dada no propiamente mediante sentencia, sino a través de auto pues los directivos de Colpensiones solicitaron medidas cautelares en el proceso de revisión de tutelas contra el ISS que la Corte había seleccionado.

Debido a que la imposibilidad técnica, económica y logística de la entidad estaba ad portas de derivarse en una ineludible acción sancionatoria en contra de los funcionarios titulares de la entidad por desacato de sentencias de tutela falladas en contra del ISS, aún a pesar de encontrarse en condiciones de no poder cumplir dentro de los plazos legales establecidos, los funcionarios decidieron solicitar a la Corte que les asegurada un tiempo razonable para resolver las solicitudes sin que se generarán sanciones por desacato de los plazos del derecho de petición tutelado.

La Corte decidió mediante dicho auto de junio de 2013, entre otras cosas, que habría plazo hasta el 31 de diciembre de ese año para resolver las peticiones sin que se generarán incidentes de desacato en contra de los funcionarios de la entidad. En esta declaratoria los convocados por la Corte fueron el ISS en liquidación, los liquidadores, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría, para hacer el seguimiento correspondiente y necesario al plan de acción propuesto para resolver el atraso de las solicitudes represadas.

A través de la sentencia T 388 de 2013 se declaró un nuevo ECI en materia de población carcelaria, que se planteó por la Corte en el entendido de que el ECI declarado en la sentencia T 153 de 1998 había sido atendido por las autoridades convocadas en aquel entonces, mostrando una mejoría en la situación de vulneración de los derechos

fundamentales de las personas privadas de la libertad. Sostiene la Corte que durante los años subsiguientes a 1998 hubo un esfuerzo fiscal por resolver la problemática del hacinamiento en las cárceles, gracias a la declaratoria del ECI que se hizo al revisar las tutelas por vulneración de derechos fundamentales en las prisiones.

Se construyeron más cárceles, hubo un aumento considerable en la oferta de espacios de reclusión y la sobrepoblación disminuyó sensiblemente con el advenimiento de nuevas iniciativas políticas encaminadas a mejorar la garantía de derechos de los reclusos. Sin embargo, la mejoría lograda en este sentido se vio diluida por las permanentes reformas penales que se vienen presentando a la Ley 599 de 2000, puesto que se observa un creciente populismo punitivo que presiona políticamente para que desde el legislativo se penalicen comportamientos con una mayor severidad, y se incluyan nuevos comportamientos en nuevos tipos penales, con lo cual se acrecienta la cantidad de personas privadas de la libertad que comparten en un mismo momento el espacio disponible en las prisiones del país, de manera que así como creció la oferta de espacios de reclusión, también lo hizo la cantidad de reclusos ocupando esos espacios.

El resultado es que después de 15 años de haber decretado el primer ECI en materia carcelaria, la Corte decidió decretar nuevamente el ECI debido a que, de nuevo, se presentan problemas de garantía de derechos fundamentales dentro de las cárceles, en una magnitud y grado tan alarmante que representa una indignidad para las personas privadas de la libertad, implicando ello el riesgo inminente de una congestión judicial por cuenta del tratamiento masivo por vía de acción de tutela de las vulneraciones que se sufren adentro de las cárceles. En esta ocasión la Corte acusó no solamente el hacinamiento de ser constitutivo de un estado contrario a la Constitución, sino también directamente a la Política Pública Criminal, pues

desde una perspectiva integral derivada de los mandatos constitucionales, dicha política resulta insuficiente no solo en sus métodos sino también en sus fines, generando una crisis estructural del sistema penitenciario que irradia a todos los actores del sistema y que afecta severamente a la población reclusa, en especial a mujeres embarazadas, población LGBT, personas en condición de discapacidad y quienes padecen problemas de salud.

Para el ECI declarado en materia penitenciaria, la Corte Constitucional mostró su reprobación frente a la Política Pública Criminal, puesto que a su juicio no cuenta con un enfoque preventivo para alejar a los jóvenes de la criminalidad, no cuenta con un tratamiento de derechos fundamentales para quienes se encuentran privados de la libertad, no es efectiva en el cumplimiento del objetivo constitucional de la resocialización, incentiva a que la privación de la libertad sea la medida correctiva más utilizada desconociendo su carácter de ultima ratio, y se centra únicamente en el enfoque de oferta en el sentido de que con ella se busca acrecentar los espacios disponibles de reclusión como si este fuera el único problema que afronta el sistema fuera el hacinamiento. Por todas estas razones, la Corte consideró que no solo el sistema penitenciario sino también la Política Pública Criminal estaban ocasionando fallas estructurales que se concretaban en la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población reclusa.

En la declaratoria se convocaron al Ministerio de Justicia y del Derecho, al INPEC, a la Procuraduría General de la Nación y a la Defensoría del Pueblo, para hacer la planeación, ejecución y seguimiento de las medidas necesarias para superar el ECI.

Finalmente, el último ECI declarado por la Corte Constitucional fue dado en el marco de la emergencia alimentaria que sufren los pueblos indígenas de la Guajira, exhortando a las autoridades a ejecutar la gestión necesaria para asegurar el derecho a la vida, a la salud, y al

mínimo vital de los niños niñas y adolescentes del pueblo Wayuú, quienes se enfrentan a unas condiciones muy difíciles de supervivencia por la dificultad de acceder al agua y a los servicios de salud en sus comunidades. Inicialmente, dado el duro Fenómeno del Niño que azotó a la región durante los años 2014 y 2015, la comunidad indígena acudió ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para solicitar de su parte que fueran decretadas medidas cautelares contra el Estado colombiano, para lograr la protección ante el perjuicio urgente e irremediable que estaban sufriendo, el cual se materializaba con la muerte de al menos 4700 niñas niños y adolescentes en los últimos 8 años por cuenta de la desnutrición que sufren los pueblos indígenas de la Guajira.

Aunado a ello, la Guajira cuenta con los índices de desnutrición más altos del país, muriendo también madres gestantes y lactantes. La Comisión IDH encontró probados los presupuestos para acceder al mecanismo, que en el artículo 25 de su reglamento se indican así:

*a. la “gravedad de la situación”, significa el serio impacto que una acción u omisión puede tener sobre un derecho protegido o sobre el efecto eventual de una decisión pendiente en un caso o petición ante los órganos del Sistema Interamericano;*

*b. la “urgencia de la situación” se determina por la información que indica que el riesgo o la amenaza sean inminentes y puedan materializarse, requiriendo de esa manera acción preventiva o tutelar; y*

*c. el “daño irreparable” significa la afectación sobre derechos que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.*

Con el estudio realizado por la Comisión IDH de la solicitud de medidas cautelares, se llegó a la conclusión de que la vulneración de derechos humanos de la comunidad era flagrante, por lo cual, dada su procedencia, emitió la Resolución 60 del 11 de diciembre de 2015 mediante el cual se adoptó la decisión de decretar las Medidas Cautelares No 51/15, en las cuales se le ordena al Estado colombiano asegurar el acceso al agua potable en condiciones dignas y suficientes, garantizar el acceso a servicios de salud oportunos que permitan evitar las muertes por desnutrición, y promover el acceso a la seguridad alimentaria en condiciones de respeto a las diferencias culturales, al tiempo que establece el llamado para que el Estado tenga mecanismos de identificación de casos de desnutrición para brindar el apoyo necesario.

Para el año 2015 los representantes del pueblo Wayuú habían iniciado también ante los jueces de tutela en Colombia una acción de tutela para lograr protección a su buen nombre, pues acusaban a los funcionarios del ICBF de afectar la imagen y buen nombre del pueblo indígena Wayuú, al sostener ellos en medios, en repetidas ocasiones, que las tradiciones culturales de las familias de este pueblo conllevaban una prevalencia en el orden de servir la comida que afectaba a los niños niñas y adolescentes, además de indicar que las familias no permitían que el ICBF prestara una atención oportuna a los menores pues impedían que los funcionarios gestionaran debidamente la prestación de servicios de salud. Dicha tutela hizo su curso a través del Juzgado 25 Penal, de Control de Garantías, del Circuito de Bogotá, el cual falló negando el amparo.

El Tribunal Superior de Bogotá, Sala Penal, confirmó la negativa del amparo en segunda instancia. La Corte Constitucional conoció de la acción de tutela, y en su decisión confirmó negar el amparo, pero decidió avocarse al estudio de la situación de desnutrición y

desabastecimiento de agua y alimentos que sufren los niños niñas y adolescentes Wayuú. Dados los antecedentes conocidos en aquel momento, en su intervención procesal la Procuraduría General de la Nación solicitó la declaratoria del ECI pues en su criterio se cumplían las condiciones que la Corte había enunciado en la sentencia T025 de 2004.

Sin embargo, pudiendo entenderse que esta decisión fue una tutela de complejidad media, la Corte no declaró el ECI. De hecho, no se manifestó frente a la solicitud de la Procuraduría, pero sí estudió la problemática de falta de acceso al agua, de escasez de alimentos, y de dificultad de acceso a servicios de salud. Con ello la Corte desbordó el marco del problema jurídico planteado por los accionantes, ordenando en su decisión T466 de 2016 que se vinculara a la Presidencia de la Republica, a la Gobernación de la Guajira, y a los alcaldes de los municipios con jurisdicción territorial en las cuales se asientan las comunidades Wayuú, para que adopten un plan de atención de emergencia y en coordinación con el ICBF pudieran gestionar la solución a las problemáticas que enfrentan los niños niñas y adolescentes del pueblo Wayuú.

Al año siguiente, en 2017, se dio la última declaratoria de ECI que ha emitido a Corte Constitucional, pues las decisiones tomadas en la sentencia T466 de 2016 no mostraron haber incidido de manera contundente en la solución de la falta de acceso al agua, a la seguridad alimentaria, y a los servicios de salud, por parte de los niños, niñas y adolescentes Wayuú, tal como fue estudiado por la Corte en 2016.

Además, se contaba como soporte el alegado incumplimiento de las órdenes dictadas por la Comisión IDH al Estado colombiano, acusado por los representantes de la comunidad Wayuú. En el marco de la revisión de tutela, la Corte encontró acreditados los elementos del ECI planteados en la sentencia T025 de 2004, de manera que la decisión de la tutela contó con

la declaratoria expresa correspondiente, ordenando a la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a la Superintendencia Nacional de Salud, a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al Departamento de La Guajira y a los municipios de Uribia, Manaure, Riohacha y Maicao, el cumplimiento de sus funciones constitucionales necesario para superar el ECI declarado.

Esta última sentencia, la T302 de 2017, cuenta con el establecimiento de algunas claridades que hace la Corte frente a la procedibilidad del mecanismo, expresando el valor orientador de los requisitos definidos en el año 2004 para el Juez Constitucional. Debido a que esta es una figura de creación jurisprudencial, su propuesta y aplicación están sujetos a parámetros que no son necesariamente rígidos, pues, así como la construcción argumentativa e interpretativa de los jueces ha dado lugar a tales requisitos, también mediante dicha construcción pueden los jueces en un momento dado considerar con menos rigor la necesidad de acreditación de alguno, o algunos, de los requisitos aceptados hoy, y también pueden los jueces eventualmente considerar necesario la inclusión de nuevos requisitos, dependiendo de las condiciones especiales de cada caso.

*“El juez de tutela tiene el deber de valorar los factores identificados por la jurisprudencia en cada proceso, a la luz de los hechos que se le presentan. Por supuesto, no es necesario probar simultáneamente que se verifican los seis factores para poder identificar un estado de cosas inconstitucional. En un determinado caso pueden concurrir algunas de forma clara, grave y evidente, pero no todas las*

*circunstancias allí señaladas. Incluso el juez de tutela puede llegar a identificar otro tipo de circunstancias relevantes para establecer la existencia de un estado de cosas inconstitucional, que en los casos hasta ahora estudiados no se ha manifestado” (T302 de 2017).*

Un punto importante también para resaltar consiste en la aseveración que hace la Corte para exponer la naturaleza del Estado de Cosas Inconstitucional. De acuerdo con lo dicho por la Corte en la sentencia T302 de 2017, el ECI no es una categoría abstracta mediante la que se modula una construcción jurídica para dar lugar a la protección de los derechos, sino que es, en sí misma, una realidad, un hecho, una circunstancia fáctica evidenciable, comprobable y cuantificable, de la cual la Corte simplemente hace un ejercicio declarativo para poder darle dimensión a la gravedad de su ocurrencia, y con ello poder fundamentar el desbordamiento de los efectos que tienen las sentencias de tutela de baja complejidad.

En consecuencia, los ECI existen al ser una configuración material en la que los derechos fundamentales no logran hacerse realidad, de modo que la declaratoria de la Corte Constitucional simplemente los reconoce. Así visto, los ECI no existen a partir de que sean declarados mediante un pronunciamiento del Alto Tribunal, sino que son un entrelazamiento de hechos y situaciones reales que desafortunadamente existen previamente y deben ser reconocidos y declarados. Por ello, es necesario tener en cuenta que la existencia de los hechos constitutivos de un ECI permite la declaración por parte de la Corte, y la declaración sustenta el acto de desbordar los efectos de la Tutela para que pasen a ser inter comunis, así como también justifica que sean vinculadas entidades y autoridades que no fueron accionadas inicialmente por el tutelante. Esto se constituye en el mecanismo creado por la Corte que es llamado también ECI. Por tal razón, el ECI debe entenderse en dos acepciones, como un

hecho, y como un mecanismo procesal, los cuales se relacionan a través de un acto judicial de la Corte Constitucional de declaración expresa en la parte resolutive de sus pronunciamientos.

Una nota particular de las sentencias T 302 de 2017 y T 388 de 2013, es la inclusión de un enfoque que no había estado presente en declaraciones anteriores del ECI, pero que por la necesidad de un fundamento suficientemente detallado y minucioso en las órdenes impartidas, cuando se desbordan los efectos de una tutela de baja y/o de mediana complejidad, muy probablemente seguirá estando en las siguientes declaratorias que haga la Corte de ECIs en el futuro. Dicho enfoque consiste en la definición precisa y concreta de los objetivos a lograrse con el cumplimiento de las órdenes impartidas por la sentencia, para poder avanzar en la dirección de superación de las situaciones que constituyen el ECI.

Tales objetivos se establecen estructurados mediante indicadores que pueden ser verificables, medibles, y evaluables en conjunto. De esta manera se construye una hoja de ruta que orienta más claramente a las entidades vinculadas en el cumplimiento de las órdenes que imparte la Corte en la declaratoria del ECI, y permite un instrumento de fácil verificación por parte de la Corte cuando se vuelven a presentar acciones de tutela instauradas por las personas afectadas por la situación constitutiva del ECI, cuando tales personas consideran que no evidencian ninguna mejora significativa en la situación de sus derechos vulnerados con posterioridad a la declaratoria del ECI por parte de la Corte.

Los indicadores, de acuerdo con la Corte, pueden ser de estructura, para evaluar si la institucionalidad cuenta con los organismos y recursos necesarios y suficientes para cumplir las funciones asignadas; de proceso, para evaluar si la ejecución se hace respetando parámetros procedimentales como la participación, la transparencia, la cobertura, la extensión en el tiempo, etc; y de resultado, mediante los cuales se verifica la efectividad con la cual se

están cumpliendo las órdenes impartidas a través de mediciones que permitan concluir que efectivamente las vulneraciones de derechos están disminuyendo. Estos indicadores han sido incorporados por la Corte Constitucional basándose en los *Lineamientos* para la elaboración *De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales*, promulgados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el año 2008, para la evaluación del cumplimiento que de sus decisiones hacen los Estados firmantes de la Convención Americana de los Derechos Humanos, en lo atinente a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Protocolo de San Salvador.

Mientras que en la sentencia T 388 de 2013 la Corte ordena al Gobierno Nacional que genere y defina los indicadores del goce efectivo de los derechos, dejando libertad de maniobra y de definición al Gobierno para que con los indicadores que proponga pueda orientar sus informes a la Corte, en la sentencia T 302 de 2017 se avanza un paso más allá, pues es la misma Corte la que propone tanto los objetivos como los indicadores que podrían facilitar su seguimiento y evidenciar su cumplimiento, y deja a juicio de las entidades ordenadas la inclusión de objetivos e indicadores adicionales.

### **CAPÍTULO 3**

#### **ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROTECCIÓN A LÍDERES AMBIENTALES.**

De acuerdo con la coyuntura en materia de conflictos ambientales, a nivel global se observa que la extracción de recursos naturales para el sostenimiento del modo de vida capitalista industrial ha devenido en una competencia feroz por lograr el acceso a las mejores fuentes de recursos disponibles, al menor precio, con la nota determinante puesta por el desarrollo acelerado de nuevas tecnologías, que a su vez demandan materiales cada vez más raros y difíciles de extraer.

El crecimiento de la población mundial, por su parte, constituye un consumo de energía contra los ecosistemas que cada vez es mayor, lo cual genera una huella ambiental creciente que se expande permanentemente poniendo en riesgo las fuentes energéticas actualmente existentes, y sentando el reto de desarrollar nuevas formas de generación, conversión y aprovechamiento energético. Lo cual necesariamente conlleva a realizar transformaciones e intervenciones en los ecosistemas, afectando los equilibrios naturales y poniendo en riesgo la sostenibilidad del conjunto en general (Pérez, 2014).

La afectación que se genera, con tales situaciones, atraviesa distintas relaciones entre los seres vivos que habitan los ecosistemas, *así* como también ha mostrado tener incidencia en las condiciones generales que regulan la vida a nivel global, tales como la temperatura, el clima, las estaciones, el nivel de oxígeno en el aire, etc. Por esta razón se ha encontrado necesario tender acuerdos entre los países para acordar reglas claras y universales que regulen las relaciones de explotación sobre el medio ambiente, para propiciar estrategias de afectación física que sean lo menos lesivas posible con el planeta, consensuadas y aceptadas a nivel internacional, para lograr un consumo de recursos que pueda llegar a ser sustentable y

sostenible, pues sin el aseguramiento de tales condiciones la supervivencia misma de la especie puede ponerse en entredicho en el largo plazo (Maroun & Atkins, 2018).

Por sus condiciones geográficas, Colombia es un país tropical con una diversidad de ecosistemas, de climas, de especies, y de recursos, por los cuales es reconocido internacionalmente. Ello se relaciona directamente con el hecho de que la economía colombiana se posicione internacionalmente como una economía exportadora de materias primas, primordialmente exportadora de hidrocarburos y minerales. Las mayores exportaciones colombianas provienen del petróleo y del carbón, pero en los últimos años resalta también la participación del oro. Esta última ha generado un foco de economías ilegales en torno a la extracción ilícita realizada por grupos criminales en lo profundo de las selvas colombianas, sin ningún control por parte de las instituciones públicas que ejercen el poder del Estado (De Pourcq et al, 2016).

Tal caracterización económica es el resultado de la riqueza minero-energética del territorio nacional, aunado a proyectos de desarrollo regionales basados primordialmente en el extractivismo como fuente de ingresos, modelo que llegó a tener reconocimiento e incluso incentivo del Gobierno Nacional constituido bajo el concepto de la Locomotora Minera, desarrollado en el Plan Nacional de Desarrollo Ley 1753 de 2015.

En dicho escenario, contando con un país de regiones ricas en recursos naturales y fuentes minero energéticas, pero en el cual no ha sido posible lograr la garantía de los derechos humanos con un alcance pleno y material, las poblaciones que viven en los territorios donde se realizan la extracción y explotación de recursos naturales comúnmente se ven expuestas a consecuencias desfavorables, producidas por las transformaciones que sufren sus asentamientos y el entorno que los circunda, viéndose sometidos a vulneraciones directas

e indirectas de sus derechos fundamentales como consecuencia de las intervenciones invasivas que son necesarias en los diferentes ecosistemas para poder explotar los. Tales intervenciones, además, son causadas por actores económicos legales e ilegales, con gran poder de imposición física sobre las comunidades y los territorios.

Dichos actores normalmente cuentan con una institucionalidad coactiva que se alimenta de las rentas generadas por la explotación, y se apoyan en mecanismos de uso de la fuerza para lograr su establecimiento con miras a la extracción y/o la explotación (Negret et al, 2017).

Tal es el contexto en el que se encuentran numerosas poblaciones en Colombia, en las cuales los modelos de desarrollo económico están basados en la explotación primaria de recursos naturales, sin ninguna iniciativa de generación de valor agregado. Las comunidades suelen recibir recursos como producto de la explotación en sus veredas y municipios, a través del mecanismo de las regalías para la financiación directa de proyectos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

Pero las tensiones y los conflictos son constantes, además por la condición misma de los habitantes en cada uno de los lugares donde ocurren dichos conflictos, pues en Colombia las comunidades indígenas y afrodescendientes cuentan con respeto constitucional como sujetos colectivos de derechos, quienes deben ser consultados previamente a cada una de las intervenciones que pueda afectar no solamente el territorio sino también sus formas de vida (Cabrera & Fierro, 2013).

Dado el caldo de cultivo para la proliferación de conflictos de índole ambiental, resulta habitual que dentro de las comunidades surjan liderazgos en representación de los miembros

de las comunidades, otorgando visibilidad a las afectaciones que sufren los habitantes para exigir respeto por los derechos afectados. Tales liderazgos se han catalogado como conducentes al respeto de los derechos humanos mediante la defensa concreta de las afectaciones a los ecosistemas, dándose en llamar a quienes asumen tales tareas como Líderes Ambientales.

### **3.1 Panorama de los Líderes Ambientales en Colombia**

Diciéndolo sin ambages, Colombia es el peor país del mundo para los líderes ambientales, tal como lo documenta la organización no gubernamental Global Witness (2020). Para el año 2020 se documentó la muerte de 64 líderes ambientales tan solo en Colombia, lo que representa casi un tercio de las muertes documentadas a nivel global para ese año. Es una cifra casi 3 veces mayor respecto al año 2017, cuando la ONG reportó 24 asesinatos de líderes ambientales.

De acuerdo con el informe anual de la ONG, los principales conflictos ambientales por los cuales se atribuye la muerte de los líderes son, en primer lugar, la oposición a minería, en segundo lugar, la agroindustria y la deforestación asociada, y en tercer lugar, las mega-obras de alto impacto. Ello aunado a un escenario de posconflicto, en el que los ex combatientes de las FARC tratan de reincorporarse a la vida en sociedad mediante proyectos productivos que también apuestan por la sostenibilidad, y que eventualmente pueden entorpecer las dinámicas extractivas (tanto legales como ilegales) que se van dando en los territorios.

Este panorama de vulneración al derecho a la vida, está asociado además a prácticas de intimidación, estigmatización, y desplazamiento, victimizando a los líderes ambientales que a pesar de su trabajo como Defensores de Derechos Humanos, son blanco fácil para los actores

armados ilegales, y en muchas ocasiones, sufren además el desamparo de un Estado distante que no prioriza a los asesinatos de líderes sociales en general (Borrás, 2013), sino que los trivializa como un tema coyuntural menor de orden público.

Como muestra, están las tristemente célebres declaraciones de importantes funcionarios del Estado, sugiriendo que el asesinato de líderes ocurría por “líos de faldas”, o que no tienen ninguna sistematicidad para considerarlos una vulneración masiva en razón del liderazgo que ejercían (Ball et al, 2018). Y, aunque no se relaciona directamente, también alguien llegó a decir que los problemas de seguridad reportados en una región apartada afectada por el conflicto se debían al hurto de ropa colgada en los tendedores.

Estas manifestaciones evidencian la desatención y la falta de importancia con la que se aborda el tema desde las altas esferas del Gobierno Nacional, a partir de lo cual se puede concluir que no hay priorización, no hay comprensión de la magnitud del problema, y en consecuencia no hay plan de acción focalizado en la problemática puntual que permita dirigir los esfuerzos a la prevención y castigo de las vulneraciones de derechos contra los líderes ambientales.

La alarma puesta por Global Witness con su informe (2020), desafortunadamente, no es nueva, sino que se enmarca tristemente en una serie de informes anuales en los que Colombia siempre ha tenido un vergonzoso protagonismo, con la diferencia de que en años anteriores Colombia no había ocupado el deshonroso primer lugar. Esto es un síntoma claro de la desprotección que sufren los líderes ambientales en sus territorios, tanto por la omisión del Estado en sus deberes de asegurar la vida y los derechos fundamentales, como por la presencia de actores violentos y criminales que actúan con total control e impunidad en zonas con predominio de conflictos ambientales y abandono estatal a la comunidad.

De acuerdo con Global Witness, dentro de las graves falencias que acusan los Estados como Colombia en la protección de líderes sociales, se encuentran el involucramiento directo de agentes del estado en la violencia contra los Líderes Ambientales, el incumplimiento en la identificación y castigo de los agentes violentos contra los Líderes Ambientales, y la adopción o implementación de normas que obstaculizan el ejercicio del Defensor Ambiental, las cuales conducen en conjunto a la constitución de una omisión de protección material efectiva.

### **3.2 Instrumentos normativos ,jurídicos aplicables**

Si bien la defensa que hacen los Líderes Ambientales está determinada por derechos fundamentales y derechos ambientales contenidos en la Constitución Política de 1991, la especificidad del liderazgo que ellos desempeñan requiere de mecanismos específicos para tratar de lograr una protección concreta al defensor como sujeto especial de derecho.

Actualmente no hay un reconocimiento normativo expreso en Colombia a las particularidades funcionales de los Líderes Ambientales, sino que se les engloba generalmente dentro del conjunto de los Defensores de Derechos Humanos, caracterizando a los Líderes Ambientales como una especie dentro del género de los Defensores de Derechos Humanos, a quienes se aplican los mecanismos mencionados a continuación.

La Declaración de los derechos de los Defensores de Derechos Humanos **DDDH** es un instrumento aprobado por la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 1998, en parte como conmemoración de los 50 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este instrumento, que no necesariamente resulta vinculante u obligatorio en términos jurídicos, no crea nuevos derechos, sino que encamina los derechos contenidos en acuerdos ya existentes, para enfocarlos en la perspectiva del Defensor de Derechos Humanos y darles un sentido específico que permita el ejercicio de la defensa de los derechos fundamentales, dando

garantías al defensor de poder contar con una dimensión de los derechos aplicada en función de su labor como defensor. La Declaración **DDDH** concibe el deber de todas las personas de instruir, divulgar, respetar, y defender los derechos humanos, sin que necesariamente el título de Defensor requiera algún tipo de acreditación jurídica o burocrática.

Todos pueden ser Defensores de Derechos Humanos, y todos los derechos humanos pueden aplicarse en función de permitir al defensor hacer su defensa. Se recalcan los deberes de los Estados para permitir el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, permitiendo a los defensores el acceso a la información, a la financiación, a la reunión, a la formación, a la protección, etc. para que estos puedan ejercer su labor.

El Decreto 1581 de 2017, por el cual se adopta la Política Pública De Prevención De Violaciones A Los Derechos A La Vida, Integridad, Libertad Y Seguridad De Personas, Grupos Y Comunidades, es un instrumento del ordenamiento interno colombiano que definió las pautas para proteger la vida de los colombianos, asignando funciones de prevención y protección a las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio del interior, con un enfoque territorial desde lo local.

La normativa tiene como objetivo prevenir ataques a la vida dentro de las comunidades, y proponer estrategias de protección para garantizar derechos como la vida, la integridad, la libertad y la seguridad. De allí se definió expresamente al Defensor de Derechos Humanos como aquella persona que individualmente o en asociación con otras, desarrolla actividades a favor del impulso, la promoción, el respeto, la protección y la garantía efectiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, ambientales y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional.

El Decreto 2137 de 2018, Por el cual se crea la Comisión Intersectorial para el desarrollo del Plan de Acción Oportuna (PAO) de Prevención y Protección individual y colectiva, representó un avance normativo en el reconocimiento de la problemática de los asesinatos de líderes sociales. Con el instrumento se obró la integración del Consejo del Plan de Acción Oportuna, el cual cumpliría funciones de seguimiento, diagnóstico, prevención y atención en materia de vulneración de derechos a Defensores de Derechos Humanos y líderes sociales.

Dicho Consejo está integrado por El Presidente de la República, los ministros del Interior, de Defensa Nacional, de Justicia y del Derecho, el Comandante de Fuerzas Militares, el Director General de la Policía Nacional, y el Director de la Unidad Nacional de Protección. Este mecanismo permitió priorizar territorialmente la acción de las autoridades del orden público para identificar los lugares con mayores riesgos para los Defensores de Derechos Humanos y los líderes sociales.

Si bien no tiene ninguna manifestación especial en términos de protección a Líderes Ambientales, estos deben entenderse abarcados dentro de la población objetivo de la Comisión, englobada bajo la denominación de Defensores de Derechos Humanos y Líderes Sociales.

El Marco de Política Pública de Protección Integral y Garantías para Líderes y Líderesas Sociales, Comunes, Periodistas y Defensores de los Derechos Humanos, expedido en diciembre de 2019, es un documento emanado del Ministerio del Interior con el que se hace el diagnóstico y se proponen las estrategias a seguir por parte del Gobierno Nacional con miras a lograr la protección efectiva de los derechos de los Defensores de Derechos Humanos. Se propone en el texto abordar la problemática de violencia contra los defensores y los líderes

sociales desde varios enfoques, entre los que resaltan el territorial, el de género, étnico, de derechos, etc. El documento cierra haciendo la enunciación de las estrategias para lograr el objetivo principal de proteger la vida en los territorios afectados por la violencia de actores ilegales, sin profundizar detalladamente en aspectos como la financiación o los plazos necesarios para lograr ello.

Finalmente, el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como Acuerdo de Escazú, es un tratado de protección ambiental *así* como de derechos humanos, firmado en Costa Rica en septiembre de 2018 por representantes de 33 países latinoamericanos y del Caribe.

El Tratado contiene los deberes expresos de cada Estado parte para i) garantizar un entorno seguro y propicio para la promoción y defensa de los derechos humanos en materia ambiental,

ii) tomar las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y iii) tomar las medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir.

El pasado 4 de noviembre de 2020 se discutió en debate parlamentario la incorporación del Acuerdo de Escazú al ordenamiento interno, ratificando la firma que hizo del instrumento el Gobierno Nacional. Si bien la normatividad del acuerdo está dirigida expresamente al libre acceso a la información en materia ambiental, y a la defensa de los derechos de los Líderes Ambientales, hay temores en sectores parlamentarios afines al Gobierno respecto a la compatibilidad de los deberes adquiridos en el tratado y el ejercicio de

la soberanía nacional en materia de protección del ambiente y los ecosistemas. Por tal motivo, aunque el tratado fue firmado en septiembre de 2018, dos años después aún no ha sido ratificado por el Estado colombiano, y ya se anunció por parte del Congreso de Colombia la socialización previa y necesaria del acuerdo con las comunidades que podrían verse eventualmente cobijadas por el instrumento, antes de ser debatido formalmente para su aprobación mediante ley de la República.

### **3.3 Derechos afectados a los Líderes Ambientales**

Tal como está documentado por la organización no gubernamental Global Witness en los informes anuales que produce, se observa que Colombia suele estar dentro de los 3 primeros y deshonrosos lugares de países donde más se asesinan a los Líderes Ambientales a nivel mundial (ver tabla 1). Para efectos de evidenciar con datos estadísticos los atentados al derecho a la vida de estos sujetos de derechos, se hace necesario acudir a fuentes externas e independientes de los bancos de datos oficiales del Estado Colombiano, pues una de las falencias de las que adolece la aproximación hecha al problema del asesinato de Líderes Ambientales es que no hay cifras oficiales disponibles completas para consulta y descarga, en las que se discriminen los asesinatos derivados del liderazgo ambiental respecto de otro tipo de actividades encaminadas en el objetivo de los derechos humanos, para periodos antes del 1 de abril de 2020.

Esta falta de datos concretos alerta además el vacío de información sobre el que se anuncia a la sociedad la adopción de políticas y estrategias para solucionar el problema de los Líderes Ambientales.

Una discriminación de este tipo permitiría delimitar mejor el escenario de conflicto en el que ocurren las agresiones a los Líderes Ambientales, para extraer información de los agresores con base en los patrones que pudieran emerger, y con ello poder determinar el origen de las agresiones y predecir la posible ocurrencia de estas, para poder intervenir de manera exitosa y oportuna tal como se aspira y ordena en las políticas públicas asociadas, a saber, la de Prevención de Agresiones a la Vida y la Integridad Personal, y la de Protección de Líderes, Lideresas, Defensores de Derechos Humanos y Pericidistas. A la fecha,

Asesinatos de Defensores Ambientales	Puesto en el Ranking Global Witness	Informe de Global Witness	Periodo
8	N/A	Deadly Environment	2012-2013
15	N/A	Deadly Environment	2013-2014
25	2	¿Cuántos más?	2014-2015
26	3	En terreno peligroso	2015-2016
37	2	Defender la tierra	2016-2017
24	3	¿A qué precio?	2017-2018
24	2	¿Enemigos del Estado?	2018-2019
64	1	Defender el mañana	2019-2020

Tabla 1. Asesinatos de Líderes Ambientales en Colombia por año. Fuente: Elaboración propia, con datos de Global Witness.

Como nota desafortunada, en el informe del año 2020 se documentó la mayor cifra de asesinatos en Colombia de los que se tiene registro por parte de la organización Global Witness, ascendiendo a 64 defensores asesinados, lo cual representa un incremento alarmante del 170% respecto al año inmediatamente anterior (ver gráfico 1), e igual desbalance en comparación con el promedio documentado entre 2012 y 2019. El hecho de que se observe un incremento tan alto es la muestra significativa de que las vulneraciones de derechos contra los Líderes Ambientales están ocurriendo con mucha mayor frecuencia de lo habitual, y tal escalada de violencia que se experimentó entre los años 2019 y 2020 expone unas falencias

estructurales en los resultados perseguidos por la Política Pública de Protección A La Vida y La Integridad, contenida en el Decreto 1581 de 2017, y por la Comisión del Programa de Acción Oportuna instituido en el Decreto 2137 de 2018.

El Estado está siendo incapaz de contener siquiera el aumento de los asesinatos, a pesar de haberse constituido instrumentos legales con el objetivo de priorizar la prevención, y sanción, de las agresiones a los derechos fundamentales de los Defensores de Derechos Humanos.

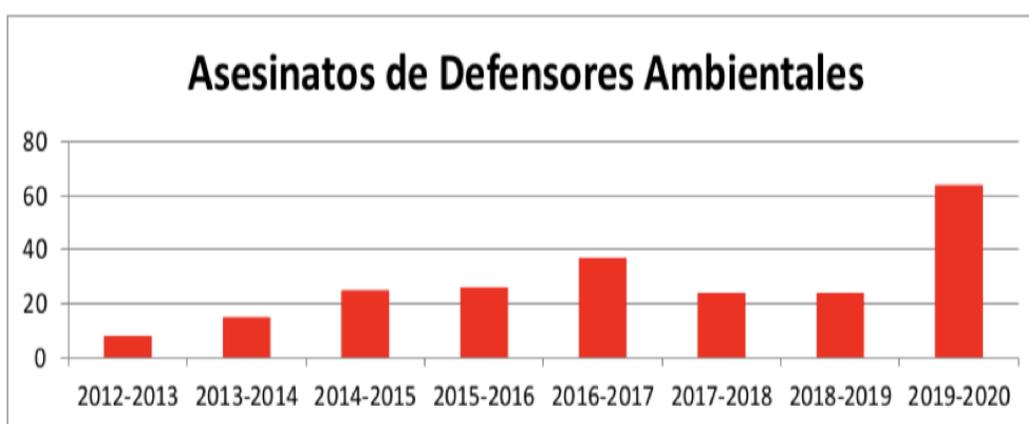


Gráfico 1. Asesinatos de Líderes Ambientales en Colombia por año. Fuente: Elaboración propia, con datos de Global Witness.

Si bien no hay datos específicos de otras vulneraciones de derechos humanos, es dable considerar que en la misma proporción crecen también otras vulneraciones relacionadas con el ejercicio de la defensa ambiental, con las cuales se busca entorpecer la labor de los líderes ambientales y silenciar las denuncias que estos hacen respecto de las afectaciones a los ecosistemas y las consecuencias negativas que estas tienen para sus comunidades.

En este sentido, las afectaciones que se espera que tengan un aumento similar, pero que no se encuentran documentadas y publicadas por fuentes oficiales, son las amenazas e intimidaciones dirigidas a vulnerar la libertad de opinión y expresión, la vulneración al

derecho de reunión y asociación pacíficas, el derecho a circular libremente, y la protección de la integridad personal.

### **3.4 Caracterización del ECI en materia de asesinatos de Líderes Ambientales**

Haciendo el ejercicio de revisión de los requisitos de la procedibilidad de declaratoria del ECI por parte de la Corte Constitucional, en materia de protección de derechos fundamentales de Líderes Ambientales, se debe tener en cuenta que estos requisitos no son necesariamente un listado taxativo y estricto sin el cual no pueda darse la declaratoria, o incluso, que estando cumplido en su totalidad obligue automáticamente a la Corte Constitucional a declarar la existencia del ECI.

Estos requisitos son la orientación en la que se debe basar, en cada situación generalizada de vulneración de derechos, el análisis de los magistrados de la máxima corporación judicial constitucional para fundamentar su decisión de declarar o negar la declaratoria del ECI, integrando en sus aproximaciones al estudio de la situación las variables particulares que denotan la gravedad de las vulneraciones en su dimensión material, más allá de la mera configuración procesal de los requisitos del ECI.

En este sentido, se observará que el cumplimiento es más fuerte para unos requisitos que otros en el caso de los asesinatos de Líderes Ambientales, pero dado que la vulneración al derecho a la vida es una de las más graves violaciones de derechos, si no la más, el permanente estado de violencia contra estos líderes requiere de medidas que permitan garantizar su supervivencia, por lo cual se hace urgente y necesario que un mecanismo como el ECI sea aplicado para remediar la situación.

(i) *La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas.* A este respecto, tal como se evidenció con las muertes contabilizadas por Global Witness, desde el año 2012 han sido documentados 223 casos de líderes ambientales asesinados en Colombia, con el agravante de que entre los años 2019 y 2020 la cifra se disparó y mostró una marcada situación de amenaza generalizada para los Líderes ambientales, casi triplicando el registro del año inmediatamente anterior. Y todo ello ocurrió, a pesar de los esfuerzos de la sociedad civil por denunciar y visibilizar esta tragedia generalizada, para lograr resultados en la determinación, judicialización y sanción de los responsables por las muertes de los Líderes Ambientales. Como se mencionó, además de las violaciones al derecho a la vida, es pertinente considerar que aunado a estas subyacen también violaciones a derechos fundamentales como la libertad de opinión, la libertad de reunión y asociación, el derecho a la integridad física, entre otros. Por ello, se considera cumplido el requisito de la vulneración masiva y generalizada de varios derechos fundamentales.

(ii) *La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos.* Teniendo en cuenta el panorama de los asesinatos de Líderes Ambientales, con perspectiva temporal y a escala global, desde que se ha elaborado el ranking con las cifras documentadas por Global Witness se ha visto que Colombia permanentemente se encuentra ocupando el top 3 de países más peligrosos para los Líderes Ambientales. Por ello, al ser la violencia contra ellos una situación relativamente permanente, la cual se ha visto mantenerse durante al menos 8 años en unas tasas tan altas que han resaltado a nivel mundial para cada año que se les mide, es difícil considerar que el Estado colombiano realmente haya cumplido con su labor de prevención y protección. De hecho, las controversias surgidas en el

parlamento a raíz del Acuerdo de Escazú, en el sentido de postergar la aprobación del tratado por considerarlo inconveniente desde la mirada de los partidos de gobierno, pudiera considerarse incluso como una actitud de abandono de los deberes de prevención y protección, teniendo en cuenta que el núcleo de dicho texto normativo se constituye no solamente como un tratado ambiental, sino también como un tratado de derechos humanos, con el que se podría dar herramientas al Estado colombiano para cumplir sus deberes, mediante la cooperación multilateral con sus pares latinoamericanos y del Caribe. Por lo anterior, se concluye que el Estado colombiano ha omitido de manera prolongada la protección de estos derechos.

*(ii) la adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado.* Si bien este requisito se torna débil para el análisis de la procedibilidad, pues no se ha documentado el entorpecimiento de acceso a las acciones judiciales y constitucionales puestas a disposición de los Líderes Ambientales para poder amparar sus derechos, esto puede deberse a que la mayoría de personas afectadas por la violencia propia de los conflictos ambientales se encuentra en regiones apartadas de las grandes urbes, quedando fuera del espectro de protección efectiva de las instituciones públicas del orden nacional por cuenta del abandono estatal en el que se encuentran las regiones periféricas donde están los grandes centros de extracción y explotación de recursos naturales. Por ello, aunque no puede considerarse que haya un cumplimiento de este requisito, dentro de las particularidades de esta problemática se puede encontrar una caracterización geográfica desfavorable para los Líderes Ambientales por encontrarse en zonas apartadas con baja presencia institucional del Estado.

*(iii) la no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarios para evitar la vulneración de derechos.* En este punto nuevamente cobra importancia la demora en la ratificación del Acuerdo de Escazú, pues al incorporar deberes expresos de i) garantizar un entorno seguro y propicio para la promoción y defensa de los derechos humanos en materia ambiental, ii) tomar las medidas adecuadas y efectivas para reconocer, proteger y promover todos los derechos de los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales, y iii) tomar las medidas apropiadas, efectivas y oportunas para prevenir, investigar y sancionar ataques, amenazas o intimidaciones que los defensores de los derechos humanos en asuntos ambientales puedan sufrir, se comprende que dicho tratado dotará a los Líderes Ambientales de un instrumento internacional que sería exigible al Estado colombiano por ser un tratado de derechos humanos, el cuál integraría el bloque de constitucionalidad y permitiría la exigencia de una tutela judicial especial a la medida de las vulneraciones que día a día sufren los Líderes Ambientales en Colombia, con lo cual el El Estado tendría que incorporar, dentro de las variables sobre las que planea sus estrategias de protección, la particularidad de los conflictos ambientales en los que se enmarca la acción de los sujetos de derecho del tratado.

Además de ello, como se estudió, la expedición de las políticas públicas para la protección de la vida y para la prevención de ataques contra los Líderes Sociales no han tenido el efecto si quiera de editar el aumento vertiginoso de las vulneraciones del derecho a la vida de los Líderes Ambientales, puesto que en la práctica, el momento en el que se disparó la cifra de muertes de estos líderes resultó a ser posterior en el tiempo a la adopción de tales instrumentos.

Ello expone las falencias de los resultados obtenidos por el Gobierno Nacional en una materia que se encuentra pendiente hace varios años. Dichas falencias podrían estar originadas por falta de gestión oportuna para lograr los objetivos trazados en las mencionadas políticas públicas, por falta de coordinación estratégica entre las distintas entidades encargadas de la promoción y protección de los derechos humanos, por la deficiente financiación de los mecanismos institucionales diseñados para reducir las muertes de los Líderes Ambientales, o por la eventual omisión culposa del cumplimiento de los deberes por parte de las autoridades públicas, del orden nacional, departamental y municipal, que se encuentran ubicadas en los territorios y que tienen el fenómeno de los asesinatos de Líderes Ambientales bajo su línea de acción misional inmediata y directa.

Por todo ello se considera que hay cumplimiento de este requisito, en la medida en que si bien se han propuesto instrumentos normativos para mitigar la problemática tratada, estos no han sido efectivos en absoluto, poniendo en duda su ejecución, o financiación, además de la negativa del parlamento para incorporar ágilmente en el ordenamiento un tratado internacional de derechos humanos que refuerza la protección jurídica a las víctimas de las vulneraciones de los derechos fundamentales.

*(iv) la existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante.* Hasta el momento se ha visto que no parece haber una coordinación efectiva entre las autoridades del nivel nacional y las autoridades de los niveles territoriales para lograr la prevención exitosa de los asesinatos de los Líderes Ambientales.

El Ministerio Público se ha centrado en la generación de alertas tempranas en los territorios, que se alimentan de los reportes y de la información que envían los personeros municipales, pero tales alertas no parecen ser atendidas por las autoridades en el territorio pues la vulneración de derechos persiste. La recién creada Alta Consejería para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales resalta por cumplir con la tarea de documentar mediante informes semanales las estadísticas de asesinatos de líderes, desde mayo de 2020. En dichos informes se hace la descripción de los asesinatos englobados siempre como una categoría única de Líderes Sociales, indicando la ubicación geográfica de los siniestros y comparando con cifras anteriores la evolución de la problemática.

Aunque oportuna, pues no había antecedentes de cifras actualizadas en tiempo real al respecto, parece ser una gestión pasiva que no se muestra ágil y propositiva ante el crecimiento de los asesinatos de Líderes Ambientales.

Ahora bien, la Ley 1955 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 no menciona ninguna apropiación presupuestal enfocada específicamente a la defensa o promoción de los derechos humanos, *así* como tampoco incluye mención del cumplimiento de la defensa de los Líderes Sociales y los Defensores de Derechos Humanos, sino que dirige la financiación a “Pactos” como la legalidad, la seguridad, la participación, etc, en los que se entienden incluidos los deberes de promoción y protección de los derechos humanos, como un efecto accesorio e indirecto que se logra como consecuencia de fortalecer otros frentes.

De ello se puede derivar la consideración de que el esfuerzo presupuestal puesto en la protección expresa de los Líderes Ambientales es residual, sin notoriedad ni prioridad. El esfuerzo presupuestal para poner en práctica las políticas de protección de la vida y la prevención de ataques contra los Líderes Sociales y los Defensores de Derechos Humanos es

un esfuerzo disperso, que se diluye en distintas líneas de ejecución por las distintas autoridades públicas que participan de las estrategias de protección de la vida de los Líderes Ambientales, siendo la protección y promoción de sus derechos fundamentales una prioridad coyuntural surgida de contingencias políticas temporales, que no fue tenido en cuenta como un eje transversal entre las prioridades puestas en la hoja de ruta del ejecutivo al expedir el Plan Nacional De Desarrollo que rige actualmente.

*(v) si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial.* Este requisito fue especialmente determinante en los ECI relativos a la Caja Nacional de Previsión Social y a los derechos de la población desplazada. Considerando que al año se instauran en promedio 400mil tutelar, mientras que la cifra de los Líderes Ambientales asesinados anualmente no pasa del centenar, es difícil considerar que la atención por *vía* de tutela pudiera ser masiva hasta el punto de contribuir a la congestión judicial.

Por ello, este requisito no estaría cumplido en el sentido en el que fue introducido inicialmente. Sin embargo, como se mencionó al principio de esta caracterización, la ausencia de alguno de los requisitos no es razón estrictamente determinante de la no procedibilidad de la declaratoria de ECI, pues deben considerarse también las variables particulares del problema. En este caso, las variables particulares revisten de una gravedad mayúscula, pues el Estado está fallando gravemente en el deber de proteger la vida de los Líderes Ambientales, y ningún derecho se puede ya ejercer cuando se pierde la vida misma por la labor de protección del ambiente.

Por tal motivo se considera que la ausencia de este requisito no invalida la procedibilidad de la declaratoria del ECI para ayudar a superar el problema de violencia física generalizada que sufren los Líderes Ambientales en Colombia.

### **3.5 Efectos de la declaratoria de ECI en materia de asesinatos de Líderes Ambientales**

Aunque especulativo, se puede considerar hipotéticamente que la consecuencia más inmediata de la declaratoria del ECI en materia de asesinatos de Líderes Ambientales por parte de la Corte Constitucional sería la expedición de una serie de órdenes dirigidas a entidades de las 3 Ramas del Poder Público para que, de manera coordinada, se articulen en estrategias y metodologías enfocadas expresamente en la protección de los Líderes Ambientales, dentro de las cuales podrían encontrarse las siguientes:

- Destinar dentro de la Ley Anual de Presupuesto partidas de gasto dirigidas al financiamiento de planes y estrategias de promoción y protección de los derechos de los Líderes Ambientales.
- Plantear y ejecutar una metodología de diagnóstico específica en materia ambiental, que permita tener un mapa de los distintos conflictos ambientales que preceden a las muertes de los Líderes Ambientales, para trazar la hoja de ruta que permita el descubrimiento de los responsables de dichos asesinatos.
- Hacer un censo de los Líderes Ambientales que hay en Colombia, en el que se indiquen los conflictos específicos en los que se enmarcan sus labores, las organizaciones a las que pertenecen, los territorios a los que se circunscribe su gestión, y los antagonistas de las situaciones problema de las que participan dichos líderes.
- Que se proponga un plan concreto y coordinado entre autoridades civiles municipales, departamentales y nacionales, para que se pueda dar respuesta efectiva a los llamados

y las denuncias de los Líderes Ambientales que claman por protección de su vida y de su integridad personal. Dicho plan deberá incluir indicadores de proceso, de estructura, y de resultado, que permita hacer un seguimiento del cumplimiento de los objetivos del plan, evaluando el éxito o fracaso a medida que se va ejecutando.

Ordenar a las entidades de control y al Ministerio Público el seguimiento detallado del rol que desempeñen los funcionarios públicos involucrados en la ejecución de los planes y estrategias de protección a los Líderes Ambientales, pues errores u omisiones relacionadas con tales funciones pueden dar lugar a la muerte de los Líderes Ambientales. La gravedad del daño que se desea evitar debe ser motivo para que el cumplimiento sea estricto y oportuno, pues se dirige a salvar vidas.

### **Conclusiones**

Visto el sustento institucional, tanto orgánico como jurídico, que da lugar a la figura precisesal del ECI; visto el origen de la figura y su evolución en el sistema jurídico interno; y vista la aplicación al problema concreto del asesinato de Líderes Ambientales, se concluye:

La Constitución Política de 1991 contiene en su seno la base fundamental de las instituciones y los mecanismos que el constituyente consideró necesarios y suficientes para hacer cumplir la aspiración material de los derechos fundamentales. Sin embargo, al demostrarse insuficiente, la Corte Constitucional fue un paso más allá, creando mediante su jurisprudencia un mecanismo con el cual excede el alcance normal de la acción de tutela, para poder corregir las situaciones contrarias a la Constitución que generan vulneraciones masivas de derechos fundamentales.

La declaratoria de ECI por parte de la Corte Constitucional ha sido un mecanismo que ha evolucionado para perfilarse como una herramienta excepcionalísima, con la que se busca corregir ciertas situaciones de hecho que llevan a vulneraciones masivas de derechos humanos, permitidas por la pasividad culposa del Estado en varios de sus niveles. Este mecanismo, a su vez, ha sufrido una evolución con la que ha alcanzado la forma que actualmente tiene, cuyos requisitos de procedibilidad han sido desarrollados a partir de situaciones problema que no podían ser resueltas con los mecanismos disponibles cuando se presentaron para su estudio ante la Corte Constitucional.

La declaratoria de ECI, por su creación jurisprudencial, no es una pretensión que directamente pueda ser solicitada por el tutelante y que defina la competencia y el alcance de la decisión del juez constitucional de tutela de primera o segunda instancia, sino que es un mecanismo facultativo del máximo tribunal constitucional, que lo

aplica cuando las condiciones del caso problema demuestran el cumplimiento de ciertos requisitos, que en ocasiones son flexibles y que se prestan para la interpretación integral de los demás elementos característicos que determinan el problema a resolver por parte de la Corte Constitucional.

- El asesinato de Líderes Ambientales en Colombia es una situación contraria a la Constitución Política, que amerita la declaratoria de un Estado de Cosas Inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, con el ánimo de expedirle a los diferentes organismos del Estado, competentes para resolver el problema, las órdenes necesarias con las que se pueda superar la falta de gestión efectiva en el tratamiento de las vulneraciones de derechos humanos y la violencia contra los Líderes Ambientales.

### Bibliografía

- Arango, M. (2004). El Bloque De Constitucionalidad En La Jurisprudencia De La Corte Constitucional Colombiana. *Revista Precedente. Icesi*. Pp 79-102.
- Ashenfelter, O. Collins, W. Yoon, A. (2005). Evaluating the role of brown vs. Board of education in school equalization, desegregation, and the income of african americans. National Bureau Of Economic Research. Working Paper 11394. 38 pags.
- Ball, P., Rodríguez, C., Rozo, V. (2018). Asesinatos de líderes sociales en Colombia en 2016–2017: una estimación del universo. Dejusticia. Human Rights Data Analisis Group. 21 pags.
- Borrás, S. (2013). El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales. *Derecho PUCP, N° 70*. Pp 291-324.
- Bustamante, G. (2011). Estado De Cosas Inconstitucional Y Políticas Públicas. Tesis. Pontificia Universidad Javeriana. Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. 103 pags.
- Cabrera, M., Fierro, J. (2013). Implicaciones ambientales y sociales del modelo extractivista en Colombia. Capítulo de Libro. Pp 89-124. En: Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista. Compilado por Garay, L. Contraloría General de la Nación. 199 pags.
- Camelo, N. (2015). El Ministerio Público En Colombia, Un Exceso De Institucionalidad Que Debe Ser Reformado. Tesis. Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho. 37 pags.
- Chen, J. (2006). With All Deliberate Speed: Brown II and Desegregation's Children. *Law and Inequality: A journal of theory and practice. Volumen 24, n. 1*. Pp 1-7.
- Cifuentes, E. (2002). Jurisdicción Constitucional en Colombia. *Ius Et Praxis, 8(1)*. Pp 283-317.

- Cortés, S. (2012). Poder Discrecional De La Corte Constitucional En El Estado De Cosas De Inconstitucional. *Via Inveniendi Et Iudicandi*, vol. 7, núm. 2, julio-diciembre, pp. 1-33.
- De Pourcq, K. et al. (2016). Understanding and Resolving Conflict Between Local Communities and Conservation Authorities in Colombia. *World Development Vol. xx*. pp. 1-11.
- Fuentes, E. Suarez, B. Rincon, A. (2012). Facticidad y Constitución: La doctrina del Estado de Cosas Inconstitucional en América Latina. *Athenas. Vol I, n. 2, jul-dic*. Pp 49-74.
- García, L. (2013). ¿Ideal democrático? Del activismo judicial a la constitucionalización del derecho. *Civilizar 13 (25): 17-32 julio-diciembre de 2013*. Pp 17-32.
- Gaviria, J. Granda, M. López, J. Vargas, R. (2018). Desigualdad rural y conflicto interno armado en Colombia: un círculo vicioso. *Izquierdas (Santiago) no.39 Santiago feb. 2018*. Pp 209-228.
- Global Witness. (2014). Deadly Environment: The dramatic rise in killings of environmental and land defenders. Informe. 28 pags.
- Global Witness. (2015). ¿Cuántos más?: El medio ambiente mortal de 2014: intimidación y asesinato de activistas ambientales y de la tierra, con Honduras en primer plano. Informe. 28 pags.
- Global Witness. (2016). En terreno peligroso. El medio ambiente mortal de 2015: asesinato y criminalización de defensores de la tierra Y el medio ambiente en todo el mundo. Informe. 30 pags.
- Global Witness. (2017). Defender la Tierra: Asesinatos globales de defensores de la tierra y el medio ambiente en 2016. Informe. 64 pags.
- Global Witness. (2018). ¿A qué precio?: Negocios irresponsables y el asesinato de personas defensoras de la tierra y del medio ambiente en 2017. Informe. 76 pags.

- Global Witness. (2019). *Enemigos del Estado: De cómo los gobiernos y las empresas silencian a las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Informe. 56 pags.
- Global Witness. (2020). *Defender el mañana: Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Informe. 52 pags.
- Hurtado, D. (2017). *La acción de tutela en la constituyente de 1991 y su efectividad como mecanismo de protección de derechos fundamentales*. Tesis. Universidad Católica de Colombia. 41p.
- Johnson, M. (2018). *Separate but (un)equal: Why Institutionalized Anti-Racism is the Answer to the NeverEnding Cycle of Plessy v. Ferguson*, *University of Richmond Law Review*. Vol 52. Pp 327-386.
- López, J. (2014). *Neoinstitucionalismo y reformas a la justicia en Colombia en los años noventas*. *Criterio Libre*. Vol. 12 No. 20. Enero-Junio 2014. Pp. 111-13
- López, N. Olarte, M. (2007). *Incumplimiento de sentencias de la Corte Constitucional colombiana: aparentes garantías, silenciosos incumplimientos*. *Vniversitas*. N° 113: pp 71-112.
- Maroun, W. Atkins, J. (2018). *Integrated extinction accounting and accountability: Building an Ark*. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 45 pags.
- Negret, P., et al. (2017). *Need for conservation planning in postconflict Colombia*. *Conservation Biology* Volume 31, Issue 3. pp 499-500.
- Noguera, A. Criado, M. (2011). *La Constitución Colombiana de 1991 como punto de inicio del nuevo constitucionalismo de America Latina*. *Estud. Socio-Juríd.*, 13(1): pp 15-49.

- Orfield, G. Et al. (1998). Deepening Segregation in American Public Schools: A Special Report from the Harvard Project on School Desegregation. *Equality and Excellence in Education. Volumen 30. n.2, September*. Pp 5-29.
- Pérez, M. (2014). Conflictos Ambientales En Colombia: Inventario, Caracterización Y Análisis. *Univalle/Cinara/Ejolt Documento De Trabajo IV*. 70 pags.
- Portillo, S. (2008). La Defensoría del Pueblo. *Revista Derecho del Estado n.º 21, diciembre de 2008*. Pp 109-119.
- Procuraduría General de la Nación. (2019). Informe Rendición de Cuentas 2019. Bogotá D.C. 119 pags.
- Reardon, S. Owens, A. (2013). 60 Years After Brown: Trends and Consequences of School Segregation. Forthcoming, *Annual Review of Sociology*. 46 pags.
- Rodríguez, D. (2013). Entre memoria e historia: relatos sobre la Asamblea Nacional Constituyente, una mirada de larga duración. *Pensamiento Jurídico. No.38. Agosto-Diciembre*. pp. 15-30.
- Vargas, C. (2003). El llamado "Estado de cosas inconstitucional". *Estudios Constitucionales, vol. 1, núm. 1*, pp. 203-228
- Saravía, J., et al. (2015). Los desplazados forzados internos en el estado de cosas inconstitucional, un asunto pendiente. *Prolegómenos Derecho y Valores. Volumen XVIII - Número 35 - Enero – Junio*. Pp 121-134.
- Uprimny, R. García, M. (2005). Corte Constitucional y Emancipación Social en Colombia. En De Sousa, B. (Ed) *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*. pp 255-288.

**Jurisprudencia consultada (por orden cronológico)**

Corte Constitucional. República de Colombia. SU559 de 1997. Magistrado Ponente: dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Afiliación de los docentes de las entidades territoriales al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

Corte Constitucional. República de Colombia. T068 de 1998. Magistrado Ponente: dr. Alejandro Martínez Caballero. Estado de cosas inconstitucionales frente a la ineficiencia administrativa.

Corte Constitucional. República de Colombia. T153 de 1998. Magistrado Ponente: dr. Eduardo Cifuentes Muñoz. Estado de cosas inconstitucional en los centros de reclusión del País.

Corte Constitucional. República de Colombia. SU250 de 1998. Magistrado Ponente: dr. Alejandro Martínez Caballero. Estado de cosas inconstitucional por la no convocatoria a concursos en el caso concreto de los notarios.

Corte Constitucional. República de Colombia. T559 de 1998. Magistrado Ponente: dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Estado De Cosas Inconstitucional por pago atrasado de mesadas pensionales.

Corte Constitucional. República de Colombia. T590 de 1998. Magistrado Ponente: dr. Alejandro Martínez Caballero. Protección a los defensores de derechos humanos.

Corte Constitucional. República de Colombia. T525 de 1999. Magistrado Ponente: dr. Carlos Gaviria Díaz. Mora reiterada en el pago de las mesadas pensionales a los jubilados del Departamento de Bolívar.

Corte Constitucional. República de Colombia. T530 de 1999. Magistrado Ponente: dr. Vladimiro Naranjo Mesa. Derecho a la salud de los reclusos.

Corte Constitucional. República de Colombia. T687 de 1999. Magistrado Ponente: dr. Carlos Gaviria Díaz. Estado De Cosas Inconstitucional por falta de previsión presupuestal departamental que afecta pago oportuno de mesadas pensionales.

Corte Constitucional. República de Colombia. T217 de 2000. Magistrado Ponente: dr. José Gregorio Hernández Galindo. Procedencia excepcional pago de acreencias laborales.

Corte Constitucional. República de Colombia. T257 de 2000. Magistrado Ponente: dr. José Gregorio Hernández Galindo. Estado De Cosas Inconstitucional en establecimiento carcelario por hacinamiento.

Corte Constitucional. República de Colombia. T847 de 2000. Magistrado Ponente: dr. Carlos Gaviria Díaz. Estado De Cosas Inconstitucional en establecimiento carcelario.

Corte Constitucional. República de Colombia. T1695 de 2000. Magistrado Ponente: dra. Martha Victoria Sáchica Mendez. Estado De Cosas Inconstitucional por no convocatoria a carrera notarial.

Corte Constitucional. República de Colombia. T1306 de 2001. Magistrado Ponente: dr. Marco Gerardo Monroy Cabra. Deber de protección de los derechos fundamentales en casación.

Corte Constitucional. República de Colombia. SU120 de 2003. Magistrado Ponente: dr. Álvaro Tafur Galvis. Via De Hecho por decisiones judiciales contrarias a la Constitución.

Corte Constitucional. República de Colombia. T025 de 2004. Magistrado Ponente: dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Estado De Cosas Inconstitucional en la población desplazada.

Corte Constitucional. República de Colombia. T296 de 2005. Magistrado Ponente: dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Derechos Del Pensionado a mantener el poder adquisitivo de la moneda.

Corte Constitucional. República de Colombia. Auto A200 de 2007. Magistrado Ponente: dr. Manuel José Cepeda Espinosa. Derecho a la vida y seguridad personal de líderes de la población desplazada e informes de cumplimiento de la protección.

Corte Constitucional. República de Colombia. SU484 de 2008. Magistrado Ponente: dr. Jaime Araujo Rentería. Remedios para conjurar la grave vulneración de derechos fundamentales de los ex empleados y ex trabajadores de la Fundación San Juan de Dios.

Corte Constitucional. República de Colombia. T496 de 2008. Magistrado Ponente: dr. Jaime Córdoba Triviño. Violencia contra la mujer en el conflicto armado constituye una violación grave de la constitución política, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

Corte Constitucional. República de Colombia. T234 de 2012. Magistrado Ponente: dr. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. La mujeres defensoras de derechos humanos, en razón del género, son víctimas de intimidación sistemática, persecución, secuestro, tortura y abuso sexual.

Corte Constitucional. República de Colombia. Auto A110 de 2013. Magistrado Ponente: dr. Luis Ernesto Vargas Silva. Presencia de obstáculos materiales y administrativos que impiden cumplimiento de términos para resolver peticiones pensionales y acatar órdenes dictadas por jueces al ISS en liquidación, y a Colpensiones.

Corte Constitucional. República de Colombia. T388 de 2013. Magistrado Ponente: dra. María Victoria Calle Correa. Estado De Cosas Inconstitucional del sistema carcelario declarado en sentencia t-153/98 no es igual al que atraviesa actualmente.

Corte Constitucional. República de Colombia. T648 de 2013. Magistrado Ponente: dr. Mauricio González Cuervo. Derechos de personas afectadas por desastres naturales, vulneración del

mínimo vital y vivienda digna por Municipio por irregularidades en el procedimiento administrativo para la entrega de apoyo económico a damnificados de ola invernal.

Corte Constitucional. República de Colombia. T466 de 2016. Magistrado Ponente: dr. Alejandro Linares Cantillo. Vulneración por problemas de desnutrición, desatención en salud y fallecimiento de niños por desnutrición.

Corte Constitucional. República de Colombia. T302 de 2017. Magistrado Ponente: dr. Aquiles Arrieta Gómez. Acción de tutela para proteger los derechos fundamentales a la salud, al agua y a la alimentación de los niños y niñas del pueblo wayuu del departamento de la guajira.



**UNIVERSIDAD LIBRE**  
**POSGRADOS DERECHO**  
**BOGOTÁ D.C.**

**FORMATO APROBACIÓN**  
**TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN**

FECHA: 5 de julio del 2023	Nº: 1
----------------------------	-------

**AUTORES**

NOMBRE DEL ESTUDIANTE	Nº DE CÉDULA	CORREO ELECTRÓNICO
Natalia González Porras	C.C. 1024496914	natalia-onzalezp@unilibre.edu.co
Didier Edwin Arias Gutiérrez	C.C.94486828	didiere-ariasg@unilibre.edu.co

**TÍTULO DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:**

El "Estado de Cosas Inconstitucionales" como Mecanismo de Protección de los Derechos fundamentales Líderes Ambientales en Colombia	
Nº DE FOLIOS:91	ANEXOS: Investigación.

**PROGRAMA:** Maestría en Derecho Procesal

ASESOR METODOLÓGICO (Revisa la propuesta metodológica y técnica)	TUTOR DISCIPLINAR (Revisa el contenido sustancial del trabajo)
ASIGNADO A:	ASIGNADO A: DAVID MENDOZA BELTRÁN
OBSERVACIONES:	OBSERVACIONES:  Cumple con los requisitos formales, señalado por la Universidad Libre y el centro de investigación socio jurídica.
APROBADO:   IMPROBADO:	APROBADO: xxxxxxxx   IMPROBADO:
FECHA DE APROBACIÓN O IMPROBACIÓN:	5 de julio del 2023

Atentamente,

FIRMA ASESOR METODOLÓGICO

FIRMA TUTOR DISCIPLINAR

UNIVERSIDAD LIBRE  
INSTITUTO DE POSGRADOS - FACULTAD DE DERECHO  
REGISTRO DE TRABAJOS DE GRADO

Acta N°: 046

Folio N°: 046

En Bogotá, D.C., a los 19 días del mes de Julio del año 2023, se reunieron los doctores, José Manuel Gual Acosta y Nahara Elena Pardo Pardo, quienes integran al jurado examinador del trabajo titulado: El "estado de cosas inconstitucional" como mecanismo de protección de los derechos fundamentales líderes ambientales en Colombia.

Fecha de terminación del trabajo: \_\_\_\_\_

Director del trabajo: David Mendoza Beltrán

Tutor Metodológico: \_\_\_\_\_

elaborado por los estudiantes:

1. Natalia González Porras C.C. 1024496914
2. Diego Edwin Anas Gutiérrez C.C. 94486825
3. \_\_\_\_\_ C.C. \_\_\_\_\_

Como requisito de grado para obtener el título de Magister en Derecho Procesal que otorga el Instituto de Posgrados de Derecho de la Universidad Libre.

Una vez sustentado el trabajo referido el jurado califico la Investigación referida y la sustentación como:

Aprobado \_\_\_\_\_ Improbado \_\_\_\_\_ Aplazada \_\_\_\_\_

Meritoria \_\_\_\_\_ Laureada \_\_\_\_\_

Observación: \_\_\_\_\_

En constancia se firma:

Director de la Monografía

Nahara Elena Pardo Pardo

Jurado

Diego Edwin Anas Gutiérrez  
Alumno

Jurado

Natalia González Porras

Alumno

Alumno

Secretario Académico