



Avance y progresividad de los instrumentos jurisprudenciales sobre garantías constitucionales en materia de derechos sociales

DÍDIMA RICO CHAVARRO

GRUPO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, NORMATIVOS Y DE DERECHOS HUMANOS**

RESUMEN

Este artículo sintetiza la primera parte del informe final que sobre la investigación “Jurisprudencia constitucional garantista en los derechos de participación y seguridad alimentaria, un instrumento pedagógico para su exigibilidad y garantía” se entregó a la Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS– en cumplimiento del Convenio de Asociación No. 3385/08 celebrado entre dicha Secretaría y la Fundación Universidad Autónoma de Colombia.

El trabajo se centró en examinar, sistematizar y analizar los derechos de petición y las acciones de tutela elevados por la ciudadanía capitalina ante la SDIS, los derechos alegados en cada caso Vs. la jurisprudencia utilizada por las partes, el administrador de justicia y la decisión tomada.

Los resultados muestran, entre otros, la necesidad de una política pública que desarrolle un marco jurídico que ayude a materializar la realización de los derechos, de manera que se reduzca la necesidad de acudir a acciones judiciales para lograr la satisfacción de los mismos.

PALABRAS CLAVE: derechos sociales, derechos fundamentales, garantismo, jurisprudencia constitucional, Estado social de derecho

ABSTRACT

This article synthesizes the first part of the final report on the investigation of “Constitutional jurisprudence as a guarantee of the rights of participation and nutritional security and a pedagogical instrument for its enforcement.” The report was handed over to the District Secretary for Social Integration (SDIS) according to the Association Agreement No. 3385/08 between the District Secretary and the Colombian Autonomous University Foundation.

The research was based on examining, compiling and analyzing the petition rights and the constitutional demands brought forth by citizens of Bogota to the SDIS. The demanded rights in each case, the jurisprudence brought forth by the different parties, the administration of justice and the decisions made were also analyzed.

Results show the need of a public policy that develops a legal mainframe that aids in the materialization of the completion of rights. In that way, the need to resort to legal action will be reduced.

KEYWORDS: Social rights, fundamental rights, guarantee, constitutional jurisprudence, social state of right.

Fecha de recepción: marzo 2 de 2010

Fecha de aceptación: abril 21 de 2010

* El grupo cuenta con un Comité Técnico integrado por los funcionarios de la SDIS Camilo Ernesto Calderón, supervisor del Contrato y las asesoras Elizabeth Cortés y Gloria Cuartas; los investigadores de la FUAC Eduardo Silgado Posada, Eduardo Enrique Hoyos y Luis Carlos Bonilla Rico; y los estudiantes auxiliares de investigación Diana Martínez Jiménez, Diana Marcela Sastoque, Rubén Darío Acosta Ortiz y Byron Suárez Sánchez. La coordinación del proyecto está a cargo de la docente e investigadora de la Universidad, doctora Dídima Rico Chavarro.



Metodología de exposición del informe y objetivo alcanzado

ANTECEDENTES. En el marco del Convenio de Asociación No. 3385/08, celebrado entre la Secretaría Distrital de Integración Social –SDIS– y la Fundación Universidad Autónoma de Colombia, la investigación tuvo como propósitos desarrollar una metodología que contribuyera pedagógicamente a que la SDIS incorporara en sus políticas, planes y acciones el avance y progresividad de los instrumentos jurisprudenciales sobre garantías constitucionales en materia de derechos sociales, así como el fortalecimiento de las redes sociales en cuanto al proceso de participación y de conocimiento y exigibilidad de sus derechos y garantías en materia de alimentación, nutrición y participación.

En el número uno (1) de esta revista se publicó un artículo basado en los informes de avance y técnico, que desarrolló los antecedentes, definió la metodología aplicada y las fuentes del proyecto de investigación. El núcleo articulador y objeto

primordial del proceso de esa fase de la investigación recayó sobre la identificación y análisis de las acciones de tutela y los derechos de petición elevados ante la SDIS por la ciudadanía, frente a los avances jurisprudenciales en materia de garantismo de los derechos sociales en su visión integral.

OBJETIVO: en el presente artículo presentamos un extracto del informe final que se entregó a la Secretaría Distrital de Integración Social, el cual fue aprobado por el supervisor y la interventora del convenio y presentado públicamente en el Foro Distrital ante 500 personas de las redes sociales de Bogotá, convocadas por la SDIS. La segunda parte del informe final, relacionada con las conclusiones, los productos y las recomendaciones, se publicará en el próximo número de *Criterio Jurídico Garantista* con lo cual se da una visión global del proyecto.

JUSTIFICACIÓN: el desarrollo de los derechos sociales, vía jurisprudencia de la Corte Constitucional,

El derecho de participación es el de mayor exigibilidad ante la Secretaría Distrital de Integración Social, por parte de la población vulnerable de la ciudad capital. El ejercicio de este derecho fortalece la relación entre la comunidad y entre ésta y las autoridades para que las demandas correspondan a la realidad social.



Archivo fotográfico SDIS.



reclama una labor sistemática de articulación de la producción de la Corte en materia de sentencias de constitucionalidad (SC), sentencias de tutela (ST) y sentencias de unificación (SU). Para lograr ese objetivo el grupo realizó un trabajo de campo que permitió identificar y sistematizar, en una tabla clasificatoria o ficha técnica, la producción de la Corte Constitucional sobre los derechos objeto de la investigación, que se tomaron como ilustración de los avances garantistas de las decisiones judiciales del máximo órgano de la administración de justicia. Los derechos sobre los que recayó el análisis fueron los de participación, alimentación y nutrición, los cuales se definieron con base en los resultados arrojados por la sistematización de las reclamaciones de mayor exigibilidad por la ciudadanía ante la SDIS. En segundo término se levantaron las estadísticas relacionadas en el informe, permitiendo de esta manera medir su ejercicio, el cumplimiento y el grado de avance en la justiciabilidad de los derechos. A propósito de los derechos de participación, alimentación y nutrición, se esbozó la construcción de una línea jurisprudencial, previa ubicación de la línea de base conforme al desarrollo de la Corte Constitucional con relación al sentido y alcance del significado del Estado Social de Derecho constitucional en Colombia.

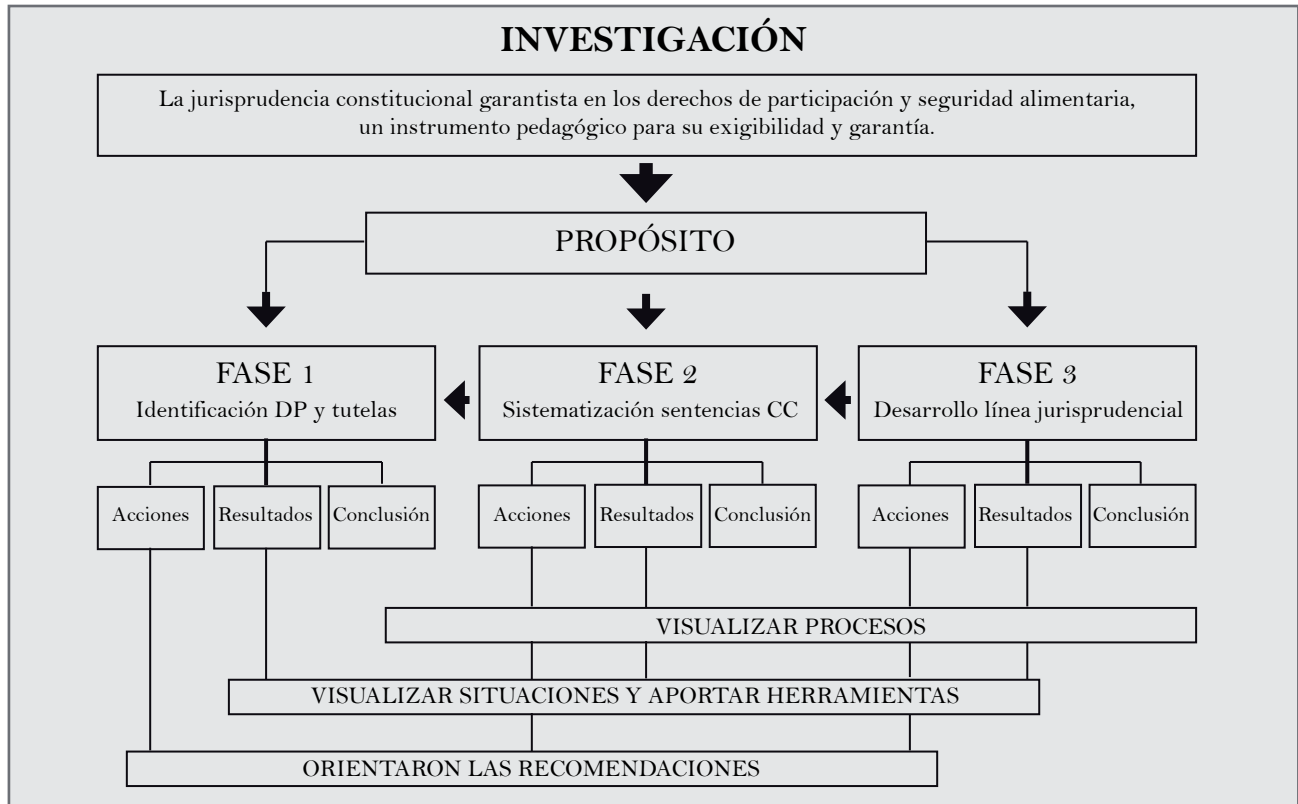
La exposición de los resultados siguió el método abordado para desarrollar la investigación y se sintetizó en un mapa conceptual que da cuenta del propósito de la misma y las fases que se cumplieron para visualizar las situaciones, así como los procesos que orientaron las recomendaciones que se hicieron a la SDIS. Dichas recomendaciones tienen como fin potenciar la realización y garantía de los derechos y hacer más efectiva la gestión social integral de la Secretaría, mediante

la aplicabilidad en sus decisiones del garantismo jurisprudencial, reconocido como uno de los componentes claves del desarrollo de las políticas públicas enmarcadas en un enfoque integral de los derechos fundamentales, como el que acogió el plan de desarrollo de la ciudad *Bogotá Positiva-Para vivir mejor*, articulado en tres ejes: ciudad de derechos, derecho a la ciudad y ciudad global, que para la administración distrital se constituyen en un desafío frente al mejoramiento de la calidad de vida y de la lucha contra la concentración de la riqueza y sus efectos: la pobreza, la marginación y la exclusión.

REDEFINICIÓN DEL TÍTULO DE LA INVESTIGACIÓN: el avance de la investigación evidenció de manera progresiva el componente jurisprudencial y mostró la necesidad de redefinir el título, sintetizado finalmente como “Jurisprudencia constitucional garantista en los derechos de participación y seguridad alimentaria, un instrumento pedagógico para su exigibilidad y garantía”. Tal redefinición corresponde igualmente a la hipótesis que dio paso a la etapa conclusiva del desarrollo expositivo, en tres fases determinadas por los siguientes pasos: acciones, resultados y conclusiones, que entrelazados con el propósito final de la investigación se visualizan mediante el mapa mental que asoció conceptos y acciones en una estructura organizada que da cuenta del proceso que se siguió con cierta rigurosidad, en términos de interconexión de técnicas y herramientas pedagógicas. Todo esto conforma una unidad estratégica en torno a uno de los propósitos básicos de esta investigación: evidenciar y sistematizar el desarrollo del significado y alcance en materia de derechos, a partir de la “norma viviente” que produce la Corte Constitucional a través de sus decisiones, como se ilustra en el gráfico número 1.



Gráfico 1: metodología expositiva de las fases de la investigación



Fuente: Informe final de investigación, enero 2010.

FUENTES Y PROCESO DOCUMENTAL. El acopio, identificación y sistematización de las sentencias de la Corte Constitucional sobre los derechos de participación, alimentación y nutrición (gráficos 2 y 3), en sus tres formas indicadas anteriormente (ST, SU y SC), culminó con la incorporación bibliográfica de los resultados entre 1992 y 2008 (gráfico 4). Esa productividad de sentencias de la Corte (en mayor número referida al derecho de participación), evidencia la creciente exigibilidad de la ciudadanía a la administración, de espacios de consolidación democrática y la garantía que aseguran los jueces constitucionales, cuyos dictámenes se constituyen en fuente fundamental para los trabajos que sobre los derechos se requiere adelantar con miras a ampliar la malla de satisfacción y de progresividad

Gráfico 2. Clasificación de sentencias del derecho de participación

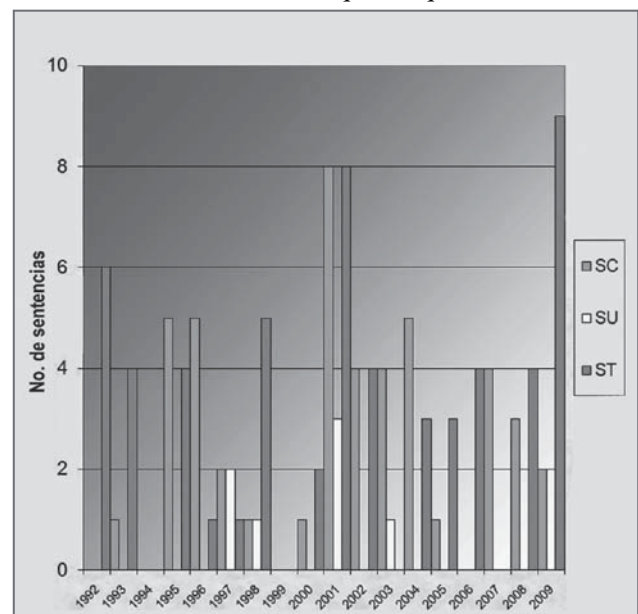


Gráfico 3. Clasificación de sentencias del
derecho de alimentación y nutrición

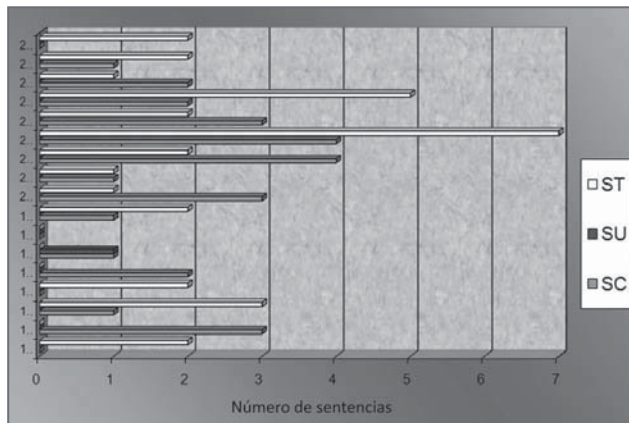
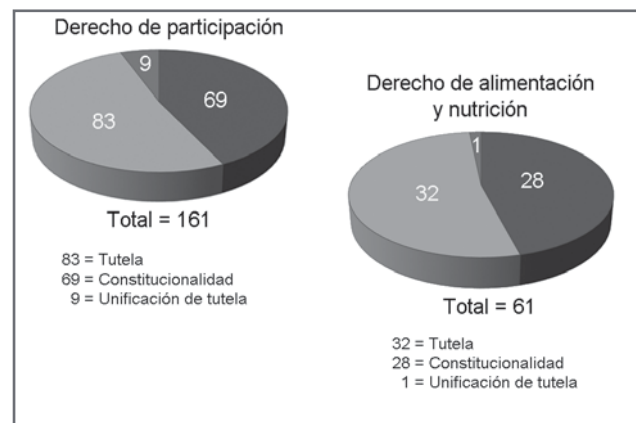


Gráfico 4. Clasificación de jurisprudencia constitucional 1992 - 2008



que debe caracterizar a los derechos sociales, entre los que se enmarcan los derechos de participación, alimentación y nutrición.

LOS RESULTADOS: el análisis de las sentencias se sistematizó en 222 fichas u hojas de vida (ver cuadro 1), clasificadas en documentos de word y

Cuadro 1. Modelo de ficha para clasificación y análisis de las sentencias

Referencia Número de Sentencia	Subtema	Derecho vulnerado	Norma acusada	Concepto Procuraduría (para sentencias de Constitucionalidad)	Problema jurídico	Razón de la decisión	Decisión	Salvamento de voto (Si existiere)
Número de Expediente								
Magistrado Ponente								
Demandante/								
Accionante Fecha								

Fuente: informe final de la investigación.



excel, contentivas de los diferentes componentes de identificación y desarrollo del derecho, la producción cronológica y lineal de las decisiones, y el resumen de las razones de las respectivas sentencias. Todas esas acciones ayudaron a definir el tema específico de las sentencias, para medir los avances que en materia de garantía ha producido la Corte Constitucional, y que fueron la base para esbozar las líneas jurisprudenciales que quedan definidas de manera abierta para su posterior complementación y perfeccionamiento, de forma que se logre obtener como resultado la integración y la unidad jurisprudencial en estos derechos de gran importancia para la consolidación del Estado Social de Derecho.

Análisis de los resultados de las reclamaciones de la ciudadanía vía acción de tutela

En la lectura de las pretensiones de la ciudadanía se identificaron las necesidades más sentidas a la hora de reclamar un derecho ante la Secretaría Distrital de Integración Social.

Esa identificación y el análisis de las respuestas dadas por la SDIS es un aporte considerable de la investigación, pues deja entrever el desarrollo normativo y especialmente de jurisprudencia que la Secretaría utiliza para contestar las pretensiones sobre exigibilidad de derechos que la ciudadanía le presenta, así como la necesidad de revisar y producir una política pública que desarrolle un marco jurídico que ayude a materializar la realización de los derechos, de manera que se reduzca la necesidad de acudir a acciones judiciales para lograr la satisfacción de los mismos.

A manera de ilustración se reseñan dos casos.

CASO 1. Tutela interpuesta por la señora Edilma Martínez Quintero, solicitando que se mantuviera la atención del jardín donde estudiaban 49 niños y que fue cerrado por problemas con el operador que lo venía atendiendo. La respuesta explicó que en ese momento no se les podía prestar el servicio pero que se les guardaba el cupo, al que tendrían derecho una vez se adelantara el proceso de contratación con otro operador. Esa decisión si bien tiene un fundamento jurídico, como efecto conlleva a la vulneración del derecho, pues la suspensión del jardín impide la continuidad del servicio, máxime si se tiene en cuenta la indeterminación en el restablecimiento. Por tanto, algunos de los atributos del derecho terminan siendo afectados, como son la accesibilidad, la discriminación frente a otras personas que gozan del derecho sin interrupción alguna, y la aceptabilidad que implica mantener el goce del derecho hasta que el accionante lo requiera.

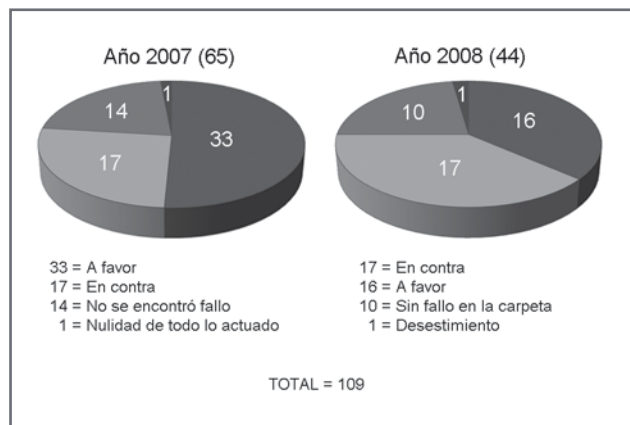
CASO 2. El proceso N° 00301/2009 corresponde a una persona del sexo masculino, clasificada dentro del ciclo vital de vejez, que pide ser incluida en el proyecto 496, Años dorados: vejez con dignidad, derecho que le es negado por no cumplir con uno de los requisitos legales exigidos: haber vivido los últimos 10 años en el territorio nacional. El accionante presentó un derecho de petición; la SDIS responde que el peticionante no cumple los requisitos que se le exigen. El peticionante interpone acción de tutela y el juez, a fin de garantizar su derecho fundamental, solicita que se evalúe la situación de vulnerabilidad del señor.



El acopio y sistematización de las acciones de tutela elevadas permitió identificar las sentencias de la Corte Constitucional que los jueces aplicaron para resolver el caso, decisiones que se constituyen en indicadores de gestión social sobre el avance de la SDIS, en la garantía de los derechos, y contribuye a construir la línea jurisprudencial que en sentido garantista la Corte Constitucional ha desarrollado en sus decisiones.

El objetivo de la sistematización era analizar en cada acción los derechos alegados por el accionante, la jurisprudencia utilizada por las partes, el administrador de justicia y la decisión tomada (gráfica 5).

Gráfico 5. Clasificación de tutelas presentadas ante la SDIS



Respecto de los derechos que los accionantes alegan como vulnerados por parte del Distrito, los que más peticionan son los siguientes: vida, salud, igualdad, seguridad social, debido proceso y educación.

Del análisis de la jurisprudencia en que los sujetos procesales fundan su acción y defensa se pudo de-

ducir que los accionantes, de manera general, no referencian un fundamento jurídico, ni sentencias garantistas de la Corte en la protección de sus derechos, lo que indica un probable desconocimiento no solo del derecho en sí mismo sino de la jurisprudencia y la función de las instituciones legales que lo amparan.

Frente a la parte accionada (SDIS), a quien la ciudadanía le reclama la garantía o el restablecimiento de un derecho, se evidenció que en sus respuestas a las acciones de tutela impetradas en su contra, de manera reiterada justifica la negación del derecho en una sentencia expedida por la Corte Constitucional, la SC-423/97, caracterizada a nuestro modo de ver por introducir la aplicación del criterio de “escasez de recursos de la administración” y, por tanto, fundamenta la permisividad del principio del retroceso y no progresividad del derecho, el cual se encuentra prohibido por normas del bloque de constitucionalidad. A partir de la citada sentencia se da un viraje negativo al desarrollo progresivo y expansivo de los derechos sociales a más amplios y frágiles sectores del entramado social.

El análisis mostró también que la sentencia SC-423/97 no solo es citada de manera recurrente por la SDIS sino por los jueces, según el análisis de las circunstancias de modo, tiempo y lugar propias de un caso en específico, para negar un derecho alegando “que el cupo legal está llenó y se carece de recursos presupuestales apropiados para garantizar el derecho”. La sentencia en comento contiene argumentos que dan posibilidad de negar el derecho reclamado, al afirmar que ir más allá de la ley es prevaricar, y que conceder la reclamación se convierte en mero capricho del funcionario, como se evidenció en la contestación de una tutela en la que se cita la sentencia de constitucionalidad



dad y se niega el derecho. Con esa decisión se desconoció que la prioridad de la Administración es garantizar el derecho reclamado, por encima de las restricciones legales o reglamentarias que lo vulneren. Esta sentencia deja entrever, en el desarrollo de la línea jurisprudencial, una visión conservadora en la realización de los derechos, que va en contravía del principio del Estado social y de los objetivos del plan de desarrollo de la *Bogotá Positiva*. El administrador de los recursos puede ir más allá de la citada providencia, y garantizar el derecho con argumentos serios sobre la significación y el compromiso de la ciudad con los derechos, o vía ponderación resolviendo a favor, en este aspecto, entre derecho a la alimentación y derecho de participación sobre derecho al debido proceso de corte meramente formalista, con base en el test de afectación del derecho fundamental.

Avanzar lo más pronto posible hacia la satisfacción de los derechos de forma progresiva y universal, es para el Estado una obligación en ascenso que deriva del principio constitucional denominado “prohibición prima facie de retrocesos”, el cual se expresa en que toda pretensión de regresividad frente al nivel de protección constitucional alcanzado debe presumirse inconstitucional por contradecir precisamente el mandato de progresividad. Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹

En consecuencia, el deber de realización progresiva significa que su exigibilidad debe ser cumplida en el tiempo. Ese mandato emana de los Principios de Limburgo, carta centrada en el sentido y aplicación de los DESC (derechos económicos, sociales y culturales), y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que obliga a todos los Estados a iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto 49, arts. 16 y 21. Los principios fueron adoptados en Maastrich, Holanda, en 1986².

La Corte Constitucional ha señalado de forma reiterada que las medidas de carácter deliberadamente retroactivo requerirán una consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga³.

En esa medida, no se puede dar marcha atrás en los niveles de realización alcanzados. Al Estado colombiano le está prohibido, en principio, retroceder en los avances obtenidos. Por ejemplo, en la sentencia C-1165 de 2000 se declaró la inexecutable de una disposición que reducía sustancialmente el porcentaje de los recursos del presupuesto nacional invertidos en el régimen

1. Observación General No. 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Belgium. 31/05/94.

<http://www.google.com.co/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3Aes>

[ES%3Aofficial&channel=s&hl=es&source=hp&q=Observaci%C3%B3n+General+No.+3+del+Comit%C3%A9+de+Derechos+Econ%C3%B3micos%2C+Sociales+y+Culturales.+&meta=&btnG=Buscar+con+Google](http://www.google.com.co/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3Aes&hl=es&source=hp&q=Observaci%C3%B3n+General+No.+3+del+Comit%C3%A9+de+Derechos+Econ%C3%B3micos%2C+Sociales+y+Culturales.+&meta=&btnG=Buscar+con+Google)

2. <http://www.corteconstitucional.gov.co/lacorte/DERECHO+A+LA+SEGURIDAD+SOCIAL+EN+SALUD.PHP> - _ftnref50 “La Observación General No. 3 del Comité de DESC señala que se impone la obligación de proceder lo más expedita y eficazmente posible con miras a lograr el objetivo. Cft. sentencias C-507 de 2008, C-463 de 2008 y C-251 de 1997”.

3. (Cft. Sentencias de la Corte Constitucional SC-507 de 2008 y C-257 de 2008).



subsidiado de salud, sin que existiera justificación imperiosa alguna. Para la Corte, las referencias vagas y generales a la situación fiscal no son razones constitucionalmente suficientes para desviar los escasos recursos destinados a la prestación del servicio para los sectores más pobres del Estado y el cumplimiento cabal de las funciones que le corresponde al Legislador y al Ejecutivo.

Frente a esta problemática periódica el Juez de Tutela ha cumplido un papel trascendental como garante de los derechos humanos. El fortalecimiento del poder Judicial para la defensa del orden institucional, en una democracia constitucional, resulta legítimo y necesario. En el Estado social de derecho la labor del Juez Constitucional implica principalmente ser portador de la visión institucional del interés general, toda vez que le corresponde relacionar la Constitución y los convenios internacionales de derechos humanos con la ley y una realidad social, económica, política y cultural colmada de dificultades⁴.

En el proyecto 504 sobre redes sociales y participación social, en el numeral 8 de las 12 apuestas⁵, denominado: Participación y redes sociales, se anota que:

...existe una organización y participación social débil, donde los nuevos liderazgos se invisibilizan por el tradicional manejo del poder y por los altos niveles de desconfianza por parte de la comunidad frente a algunos espacios de participación, debido al precario conocimiento y apropiación de derechos que se refleja en:

- i) Los bajos niveles de formación y capacitación de diferentes grupos poblacionales (adultos, niños-as, formadoras-es, familias);
- ii) La ausencia de una estrategia de coordinación efectiva que garantice el cumplimiento de compromisos y la continuidad de la acción interinstitucional articulada y orientada a la implementación de las políticas sociales en correspondencia con las necesidades de cada una de las veinte localidades.

Respecto al escaso conocimiento e información sobre el desarrollo jurisprudencial en la protección y garantía de los derechos, es necesario fortalecer esos elementos pedagógicos para el ejercicio pleno de los derechos, los cuales inciden en el mejoramiento de las condiciones de vida.

El valor de la jurisprudencia constitucional en el desarrollo de los derechos fundamentales

Frente al escenario de aproximación a los derechos, vía servicios que la ciudadanía y la SDIS realizan mediante la participación activa en la puesta en movimiento de la jurisdicción constitucional, la Corte Constitucional ha definido como línea jurisprudencial el trabajo sistemático de sus sentencias sobre un punto del derecho, identificadas por un problema fáctico o normativo, que de manera reiterada la justicia constitucional desarrolla en el tiempo, a través de una regla de reconocimiento que se produce en el mismo sentido y de manera

4. Ver sentencias SU-819 de 1999 y C-037 de 2000.

5. Se trata de las 12 apuestas de la propuesta del Sector de Integración Social para responder a los compromisos adquiridos por el Alcalde mayor, consignadas en el Plan de Desarrollo Distrital. Elementos básicos ya diseñados por el proyecto Tejido Local para la Gestión Social en "Bogotá Sin Indiferencia".



similar al anterior caso que se resolvió, en su trabajo de lograr la integridad, la universalidad e inviolabilidad de los derechos reconocidos por el Bloque de constitucionalidad.

Para la Corte Constitucional, una sentencia en la que se ha definido y desarrollado un precedente judicial tiene peso jurídico específico, y cuenta como argumento (aunque no definitivo) para decidir en el mismo sentido y con los nuevos argumentos el nuevo caso análogo que se le presente al juez. De esta manera los precedentes tienen una cierta fuerza gravitacional que atrae al nuevo fallo⁶.

El desarrollo de la línea jurisprudencial de base, que en materia de derechos sociales siguió este trabajo, asume como punto de partida la teoría del garantismo, en palabras de Luigi Ferrajoli⁷, visto como la garantía que limita el poder, como garantía de los más débiles frente a los más poderosos:

“la refundación del estado social sobre la base de los principios de sujeción a la ley, igualdad de los ciudadanos e inmunidad de estos frente a la arbitrariedad, requeriría la distribución de sus prestaciones según la lógica universalista de los derechos sociales en vez de intervenciones discrecionales y selectivas de tipo burocrático. El ejemplo paradigmático es el de la satisfacción ex lego en forma universal y generalizada de los derechos a la subsistencia y a la asistencia mediante la atribución de una renta básica universal mínima garantizada a todos a partir de la mayoría de edad⁸.”

El desarrollo de la línea jurisprudencial se centra en el sentido de reconocer que los derechos sociales son derechos fundamentales, y que su realización es progresiva, como ya ha sido reconocido, entre otras, por el artículo 2º del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, la Carta Social Europea, y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo⁹ adoptada por Asamblea General, en su resolución 41/128 del 04 de diciembre de 1986, artículo 6º:

1. Todos los Estados deben cooperar con miras a promover, fomentar y reforzar el respeto universal y la observancia de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin ninguna distinción por motivos de raza, sexo, idioma y religión.
2. Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.
3. Los Estados deben adoptar medidas para eliminar los obstáculos al desarrollo resultantes de la inobservancia de los derechos civiles y políticos, así como de los derechos económicos, sociales y culturales.

La indivisibilidad de los derechos humanos, significa que la realización de los derechos civiles y políticos no es posible sin el goce de los derechos sociales, económicos y culturales, lo cual implica desarrollar mecanismos de protección que per-

6. Ibídem, pág.78 y sentencia C-836/2001, considerando 5, 21.

7. Jurista italiano y uno de los principales teóricos del garantismo jurídico, teoría que desarrolló inicialmente en el ámbito del Derecho penal pero que considera, en general, un paradigma aplicable a la garantía de todos los derechos fundamentales.

8. FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y Razón. Teoría del Garantismo Penal*, Madrid: Trotta, 2001, pág. 851.

9. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 <http://www.cinu.org.mx/onu/documentos/pidesc.htm>.



mitan articular los derechos individuales con los sociales o colectivos.

La “relación orgánica” quedó constatada en el Informe Anual 1979-1980, expedido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y ratificada por el Protocolo de San Salvador, que deja establecida la relación entre la aplicación de los derechos sociales, económicos y culturales –DESC– y la de los derechos civiles y políticos, los cuales forman un “todo indisoluble¹⁰”. El principio emergente de “obligaciones mínimas” es usado para desarrollar estos derechos de manera general.

En la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, junio de 1993), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales insistió en que es precisamente en periodos de crisis económicas que se impone la plena vigencia de tales derechos, particularmente en relación con los miembros¹¹.

El conocimiento, exigibilidad y aplicación de la producción de las decisiones judiciales en la expansión garantista de los derechos, contribuye a consolidarlos y universalizarlos como parte de una cultura civilizada y solidaria que tiende a erradicar la exclusión y la marginación. El desconocimiento y, por consiguiente, la no aplicación de las sentencias jurisprudenciales de la Corte, conlleva en la práctica una negación del derecho o una prestación inadecuada que perjudica a la administración y no solo al sujeto de los derechos, por cuanto se reduce

la eficacia de la gestión institucional en el cumplimiento de sus políticas, y se pierde credibilidad y confianza en la legitimidad de las instituciones como garantes de los derechos.

Los derechos fundamentales, como proyectos políticos de los sujetos individuales y colectivos, ayudan a construir subjetividades políticas fuertes y liberadoras de condiciones de opresión y exclusión y se fortalecen en la medida en que se hacen exigibles ante los jueces. El esfuerzo de construcción de líneas jurisprudenciales conduce a unificar esa producción, de manera que se evite la discriminación a la hora de aplicar las normas que definen la violación de derechos fundamentales y a reducir el nivel de error judicial vía interpretación, pues la producción de la Corte Constitucional vela porque las autoridades administrativas obligadas a garantizar derechos fundamentales, respeten la supremacía e integridad de la Constitución Política, pues estos no se agotan en la ley y en la norma constitucional, sino que su ampliación es producto del reconocimiento de los hechos que la Corte realiza para restablecer derechos, integrando solidaridad y libertad, así como la responsabilidad de la ciudadanía en su conocimiento y su exigibilidad.

Las decisiones garantistas de la Corte Constitucional en materia de control de constitucionalidad, y las que se profieren vía unificación jurisprudencial de las acciones de tutela, son verdaderos precedentes con fuerza vinculante que de manera

10. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, Protocolo de San Salvador. http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/documentos/html/pactos/protocolo_san_salvador.html

11. Declaración y programa de acción de Viena. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, 1993. <http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/%28Symbol%29A.CONF.157.23.Sp?Opendocument>



Archivo fotográfico SDIS.

Ampliar la malla de satisfacción y de progresividad que debe caracterizar los derechos sociales, entre los que la alimentación y nutrición ocupan el segundo lugar de exigibilidad, ha sido uno de los mayores retos de las dos últimas administraciones. La Corte Constitucional ha avanzado en una línea garantista de éstos.

general obligan a las autoridades a aplicarlas a casos similares, fácticos o normativos.

La teoría de los derechos humanos ha planteado una ruta de garantía que demuestra la relación en la promulgación de los derechos y las medidas que los Estados partes deben implementar para garantizarlos en sus territorios. Dicha ruta de garantía se diseña teniendo en cuenta los pactos internacionales, convenciones, protocolos, que establecen obligaciones a los Estados que los firman y los ratifican en sus sistemas políticos y jurídicos nacionales. Esta ruta está compuesta por el derecho proclamado, el diseño de la respectiva política, los programas, planes y proyectos que lo materializan y, finalmente, por los recursos asignados para su garantía¹². Pero también, agregamos, esa ruta sólo será completa si se tienen en cuenta las decisiones de la Corte Constitucional, quien

es, finalmente, en la cadena propia del círculo ideal del derecho, la que desarrolla a partir de los hechos la exigibilidad y con base en la misión de ser la guardiana de la supremacía e integridad de la carta, la expansión de los derechos¹³.

Los derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales y colectivos, en su visión integral de universales, indivisibles e interdependientes, están relacionados entre sí. En ese aspecto la comunidad internacional trata los derechos humanos

...en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales.

12. RUIZ, Armando. Documento de análisis y revisión de la política social. Bogotá, Distrito Capital. Documento técnico de soporte: resumen ejecutivo. SED-SDIS-IDEP-UNFPA. (Convenio No. 2858/08), julio 20 de 2009.

13. RICO CHAVARRO, Dídima. Grupo de Estudios Políticos, Normativos y de Derechos Humanos. Aproximación a una metodología para la construcción de una línea jurisprudencial que apoye a la SDIS, en la garantía de derechos sociales y el fortalecimiento de las redes de participación social en el Distrito Capital. En: *Criterio Jurídico Garantista*. Año 1. Número 1, Julio-Diciembre de 2009, págs. 86, 87.



(Punto 5, Declaración y Programa de Acción de Viena).

El Estado Social de Derecho que caracteriza la democracia colombiana, al erigir a la Corte Constitucional como garante de la norma de normas y de la unidad y la integridad de los principios, derechos y reglas que definen el horizonte del constituyente primario, legitimó su actuación bajo el principio democrático, al desarrollar un marco jurisprudencial garantista de los derechos, que irradió la jurisdicción judicial, pero también la academia y los distintos entes que definen la administración nacional y local.

La Corte Constitucional, en 1994, apenas a dos años de su funcionamiento, al definir el sentido de los derechos de libertad fue proclive y garantista en temas relacionados con los derechos políticos, a los cuales normativamente puede decirse nace asociado el derecho de participación, como esencia y razón de ser de la democracia propia del Estado Social de Derecho. Al resolver una demanda de inconstitucionalidad, en la sentencia No. C-336/94, la Corte Constitucional da un salto en el significado y, por tanto, en el sentido y alcance del concepto de Democracia Participativa, al introducir un desarrollo normativo sobre el derecho de participación, ampliando su sentido a otros escenarios del saber.

La ciudadanía continúa ejerciendo sus derechos de control constitucional a las leyes y acciones

jurisdiccionales, promueve el desarrollo de la Constitución en su órgano encargado de velar por los derechos y, especialmente, abre el camino a la defensa de un enfoque objetivo de los derechos fundamentales a partir de posiciones normativas, con un enfoque holista y coherente, basado en razones y juicios de valor acerca de la importancia para el sujeto de los derechos, dado el riesgo en el contexto que se presenta¹⁴.

En ese sentido, García Manrique recuerda que las leyes no pueden por ningún motivo determinar o modificar el contenido esencial de los derechos, aunque sí pueden establecer las condiciones del ejercicio de los derechos, como quedó establecido en la cláusula protectora del numeral 1 del artículo 52 de la Carta política colombiana, elementos que en algunas ocasiones son confundidos y de esta manera se afectan, entre otros derechos, los de carácter social, intentando reducir su alcance, como nos parece se da en la sentencia de visión conservadora sobre la escasez de recursos de la administración estatal, a pesar de que la Corte se ha caracterizado por su camino de protección de los derechos sociales con una visión amplia de su integralidad¹⁵.

En este aspecto, en su primer acervo de producción, la Corte Constitucional, llamada Corte de Oro, inaugura una línea garantista de los derechos fundamentales, en tanto asume y decide en la sentencia C-221 de 1994 el debate sobre los derechos de libertad o derechos individuales, núcleo fundamental de los derechos civiles y

14. Ver. ARANGO RIVADENEIRA, Rodolfo. *Derechos Humanos como límite a la democracia. Análisis de la ley de justicia y paz*. Bogotá: Universidad de los Andes, 2008, págs. 39 y 40.

15. GARCÍA MANRIQUE, Ricardo. *Derechos humanos e injusticias cotidianas*. Serie de teoría jurídica y filosofía del derecho. No. 31. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2004, págs. 89, 90.



derechos políticos que el constituyente de 1991 erigió como derechos fundamentales, frente a la mirada para ese entonces aun imperante de una visión conservadora de los derechos, propia de la Constitución Nacional de 1886, que desconocía el pluralismo y la diversidad.

El sentido progresista de la Corte se va enriqueciendo con el desarrollo pedagógico de los derechos. La idea de libertad que enmarca el constituyente de 1991, a su vez corrobora el programa político de los derechos fundamentales sobre la visión de los derechos individuales propia de la democracia representativa, de manera que con los avances de la Corte se da paso a una visión integral de la democracia centrada en el derecho de la participación como esencia de la misma. El pensamiento progresista que la filosofía de los derechos fundamentales imprime al accionar de la Corte Constitucional, ante el aumento de la exigibilidad de derechos que la ciudadanía desarrolla al empoderarse de la titularidad de éstos y frente a su accionar judicial, amplifica la relación derecho-lenguaje como expresiones comunicativas de una verdadera integración social que se vivifica por medio de un sistema jurídico, en el cual el proceso de producción de normas que realiza la Corte frente al significado y alcance de los derechos, lo convierte en el auténtico lugar de integración social¹⁶.

El derecho a la participación, consagrado en primera instancia en el artículo 40 de la C.P, es de naturaleza política e individual, pero es ante todo desarrollo del principio de libertad que se

le reconoce a todo ser humano, en tanto sujeto social y político, es decir comunicativo (T-317-94). En ese aspecto el ser humano es, por una parte, inmanente, posee sentimientos y pensamientos que asume como propios y que se consideran privativos del radio de su intimidad y, por la otra, transporta esa subjetividad al mundo externo a través de la comunicación, que es parte de la libertad para expresarse mediante el lenguaje y, por ende, adquiere un carácter social.

La visión democrática y garantista de los derechos, en tanto no se concibe esta sin la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas, empuja a la administración del Estado a desarrollar mecanismos no sólo políticos de participación democrática, sino y especialmente mecanismos de participación social que permitan a la ciudadanía acceder al goce pleno de los derechos y a contar con un sistema integral de producción y abastecimiento que garantice un acceso universal al derecho de alimentación y nutrición en el marco de la soberanía alimentaria. Desde entonces la Corte Constitucional ha avanzado en esa línea garantista de los derechos de participación, alimentación y nutrición con una visión progresista, integral e interdependiente de los derechos individuales y colectivos.

Si consideramos que estos derechos objeto de la investigación están directamente vinculados en su desarrollo y expansión con una política social que permanece en tensión con una economía de mercado, se hace necesario fortalecer el objetivo de evitar y erradicar la pobreza extrema y promover

16. DURANGO ÁLVAREZ, Gerardo. *Derechos fundamentales y democracia deliberativa. Una aproximación desde la teoría habermasiana*. Bogotá: Universidad de Medellín-Temis, 2006, pág. 35.



la participación de toda la ciudadanía en el proceso de desarrollo económico y de lograr el objetivo para toda la sociedad¹⁷.

La ampliación del concepto del derecho de participación contribuye a materializar el contenido del nuevo Estado de Derecho, en el camino hacia la construcción de un sujeto político y social, lo cual permitirá el desarrollo de los derechos fundamentales en su carácter de universalización, integralidad, indivisibilidad e interdependencia.

Afirma la sentencia referida que:

El principio constitucional de la democracia participativa tiene operancia no sólo en el campo de lo estrictamente político (electoral), sino también en lo económico, administrativo, cultural, social, educativo, sindical o gremial del país, y en algunos aspectos de la vida privada de las personas; y su objetivo primordial es el de posibilitar y estimular la intervención de los ciudadanos en actividades relacionadas con la gestión pública y en todos aquellos procesos decisorios e incidentes en la vida y en la orientación del Estado y de la sociedad civil.

La transversalidad del derecho de la participación se desarrolla en la medida en que se cuente con derechos sociales que satisfagan a las poblaciones consideradas frágiles, como es el caso del dere-

cho de alimentación y nutrición en el marco de la política integral de seguridad alimentaria y su desafío frente a la soberanía alimentaria. La Corte Constitucional ha desarrollado una visión integral de la alimentación y nutrición como derecho fundamental¹⁸; en ese sentido, por ejemplo, a propósito de las sentencias sobre desplazamiento, ha ordenado se implementen estrategias de seguimiento a la garantía de los derechos, como puede apreciarse en la sentencia T- 025/2004 y el auto 092 de 2008.

La Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en el campo del desplazamiento forzado en el país, e impartió varias órdenes complejas encaminadas a asegurar su superación, y a avanzar hacia la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales de las víctimas de este crimen, según se constató en el Auto 218 de 2008 reconocido posteriormente.

Las autoridades gubernamentales ante la Corte Constitucional,

en particular durante la audiencia pública realizada en febrero de 2008 manifestó que el estado de cosas inconstitucional persiste en la actualidad y conlleva la continuidad de la violación masiva, sistemática, profunda y persistente de los dere-

17. BINDER, Klaus G. y DURR, Ernst. "La economía social de mercado". Economía social de mercado y tratados de libre comercio en Colombia. Análisis y propuestas sobre el impacto del TLC en la pobreza, los derechos laborales y la pequeña y mediana industria. Coordinadores Catalina Botero Marino y Andrea Guardo Martínez. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer y Fundación Social, 2004, pág. 83.

18. Auto N° 092 de 2008. Referencia: Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa. <http://www.google.com.co/search?client=firefox-a&rls=org.mozilla%3Aes-ES%3Aofficial-&channel=-s&hl=es&source=h>



chos fundamentales de millones de personas en el territorio nacional victimizadas por este complejo fenómeno¹⁹.

El desarrollo de las líneas jurisprudenciales de participación, alimentación y nutrición fue un trabajo que concluyó en una serie de recomendaciones a la Secretaría Distrital de Integración Social y a las redes sociales, sobre la importancia de realizar acciones pedagógicas que den cuenta del desarrollo de la Corte sobre la realidad jurídica que se aproxima a las zonas territoriales donde se viven y sufren los derechos, el territorio como construcción dinámica de relaciones entre las diversas instituciones del Estado, las poblaciones y el entorno. De ahí surgen los casos que vivifican los derechos, mediante el reconocimiento de las decisiones de la Corte Constitucional como pedagogías de la participación y la emancipación ciudadana, pues la Corte en tanto garante de los derechos interpreta la diversidad cultural, política, social, económica que define la especificidad de los titulares de los derechos como sujetos, por lo que sus sentencias son fuente obligada para la formación en derechos humanos y para el ejercicio de la ciudadanía activa.

La necesidad de una comprensión de la justicia basada en los logros está relacionada con el argumento de que la justicia no puede ser indiferente a las vidas que las personas pueden realmente vivir. La importancia de las vidas, experiencias y realizaciones humanas no puede ser suplantada por información sobre las instituciones existentes y las

reglas operantes. Las instituciones y las reglas son, por supuesto, muy importantes por su influencia en lo que sucede y por ser parte esencial del mundo real, pero la realidad efectiva va mucho más allá de la imagen organizacional e incluye las vidas que la gente es capaz o no de vivir²⁰.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCALDÍA MAYOR DE BOGOTÁ-SDIS. *Plan de Desarrollo Bogotá Positiva: Para vivir mejor. Del dicho al derecho. Políticas Públicas Distritales*. 2007.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE BIENESTAR SOCIAL DEL DISTRITO. *Plan Distrital para la atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual*. Consejo Distrital para la atención integral a los niños y las niñas víctimas de abuso y explotación sexual. Serie Políticas, 2004.
- SECRETARÍA DE INTEGRACIÓN SOCIAL. *Hacia un sistema de protecciones sociales para el Distrito Capital*, 2009.
- SIRBE, versión 12. *Módulo 1: identificación. Instructivo de diligenciamiento*, 2009.
- Documento conceptual. *Estrategia de niños, niñas y adolescentes que habitan y permanecen en calle. Caja de herramientas*. Módulo metodológico. Gestión Social Integral. Documento GSI, 2010.
- ABC. *Código de la infancia y la adolescencia*. Ley 1098 de 2006. Bienestar Familiar. Ministerio de la Protección Social.
- Travesía Travesía. *Rumbos y rutas para alejarse del trabajo infantil*. María Isabel Martínez Guerrero, El sector de Integración Social y la Política Social en el Distrito, 2009, SDIS,

19. GARAY SALAMANCA, Luis Jorge. *Verificando el cumplimiento de los derechos*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Primer informe de verificación presentado a la Corte Constitucional. Bogotá: Codhes, 2010.

20. SEN, Amartya. *La idea de la justicia*. Taurus pensamiento. Traducción Hernando Valencia Villa. Distribuidora y editora Aguilar. 2010. Amartya Sen, 2009. Pág. 50.