Sentencia SU.1150/00

DESPLAZADOS INTERNOS-Emergencia social

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Campesinos/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Consecuencias

Los connacionales obligados a abandonar sus hogares por medio de la violencia son en su mayor parte campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar. Además, la mayoría de las personas desplazadas son menores de edad y mujeres. Ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable. Frecuentemente, el resultado de la migración forzosa a la que se ven sometidos es el agravamiento de las ya de por sí precarias condiciones de vida que tenían en el campo.

DESPLAZADOS INTERNOS-Plan de acción propuesto por el CONPES

El documento propone un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos de atención a la población desplazada por la violencia. Igualmente, propone reorganizar y simplificar el marco institucional y fortalecer los sistemas de información. Todos estos elementos apuntan "a la conformación de un esquema institucional más eficaz, que incentive la participación de los municipios y departamentos en desarrollo de sus responsabilidades frente al tema, facilite la rendición de cuentas y permita superar el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia." El Plan de Acción se diseña alrededor de las etapas de prevención; atención humanitaria; retorno, reubicación y estabilización socioeconómica; y protección. Para la etapa de la prevención se prevén cuatro estrategias: la de seguridad, la de fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores, la de promoción de la paz cotidiana y la seguridad y la de comunicaciones para la prevención. Por su parte, la etapa de atención humanitaria se focaliza en servicios de emergencia, y programas especiales de salud y educación de emergencia. A su vez, en la etapa de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica la estrategia se entra fundamentalmente en proveer el acceso a tierras, soluciones de vivienda y estabilidad socioeconómica. Finalmente, en la etapa de protección se trata de establecer los mecanismos que garanticen la seguridad tanto de las comunidades desplazadas como de sus líderes. Importa aclarar que en los distintos programas se prevé una atención preferencial a los niños, las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y los grupos étnicos.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración múltiple, masiva y contínua de derechos fundamentales

No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación. De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias.

ESTADO-Debe garantizar atención de personas desplazadas

La atención a más de un millón de personas desplazadas supone una inmensa tarea para el Estado colombiano. Pero, además, en el reto de desarrollarla a cabalidad se compromete la legitimidad del Estado: si el Estado – que de acuerdo con la teoría es la asociación que debe monopolizar el ejercicio de la fuerza – no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas. Este es precisamente uno de los puntos que debe distinguir el Estado colombiano de los otros centros de poder bélico que se han erigido en el país. Su capacidad de integrar y recibir aceptación por parte de los asociados – es decir, de ejercer dominio, en términos weberianos – depende de su disposición para hacer cumplir los presupuestos a los que se obliga por la Constitución Política, cuales son los de ser un Estado democrático – que permite la participación de los ciudadanos -, de derecho – es decir, que respeta las libertades de los

asociados – y social – en la medida en que no le es indiferente el bienestar de los colombianos, sino que se compromete a garantizarlo.

RAMA EJECUTIVA-Mecanismos necesarios para la atención de personas desplazadas

A la Rama Ejecutiva del Poder Público le corresponde determinar los mecanismos prácticos mediante los cuales debe adelantarse la atención a los colombianos desplazados por la violencia. El Presidente de la República es el órgano constitucional indicado para superar la situación de estancamiento en que se halla la atención a la población desplazada, en vista de la triple función que cumple dentro del ordenamiento constitucional colombiano. En su calidad de Jefe de Estado debe velar por que los colombianos que se encuentran en condición de debilidad manifiesta – como ocurre con las personas desplazadas – reciban la asistencia que merecen como asociados de la comunidad política cuya existencia y unidad él representa; como Jefe de Gobierno él está llamado a conjurar la situación de perturbación del orden público que genera la emergencia social que representa el desplazamiento forzado; y como Suprema Autoridad Administrativa tiene la capacidad de dictar las instrucciones necesarias para lograr que la administración pública cumpla con sus obligaciones para con las personas desplazadas. Cabe señalar, además, que, dado que el fenómeno de los desplazados por la violencia constituye una perturbación del orden público social y económico del país, las medidas que ordene el Presidente de la República en este campo deben ser acatadas por los mandatarios territoriales, como agentes del Presidente en esta materia.

La desorganización de la población desplazada y la descoordinación existente entre las instituciones encargadas de desarrollar la política de atención a la población desplazada hacen necesario que la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, proceda a controlar el funcionamiento de la atención a la población desplazada y a establecer un mecanismo de diálogo permanente con la Red de Solidaridad Social y las demás instituciones, con miras a exponer los problemas que se detectan, a promover el diseño de las soluciones más adecuadas y, en general, a discutir las políticas de atención. De la misma manera, es necesario que la Defensoría asuma una amplia labor de difusión de los instrumentos jurídicos existentes para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, tarea que debe enfocarse tanto hacia los funcionarios públicos del orden nacional y territorial como hacia las mismas personas desplazadas.

DESPLAZADOS INTERNOS-Víctimas de la violencia/DERECHO A LA IGUALDAD-Vulneración por discriminación a personas desplazadas

Es importante enfatizar que los desplazados son las principales víctimas de la violencia que flagela al país. El hecho del desplazamiento forzado comporta para ellos una ruptura violenta con su devenir existencial y la violación múltiple y continua de sus derechos. Es por eso que el Estado y la sociedad misma les deben prestar una atención especial. Cualquier acto de discriminación contra ellos constituye una vulneración flagrante del principio de igualdad, atacable ante los jueces de tutela. En principio, cualquier tipo de diferenciación – no positiva – que se base en la condición de desplazado debe considerarse como violatoria del derecho de igualdad.

NACION-Asume costos financieros para atención de personas desplazadas

La Nación debe asumir los costos finales que genera la  atención a las personas desplazadas. El desplazamiento forzado es un problema del orden nacional, generado fundamentalmente en dinámicas nacionales y, en consecuencia, su atención debe correr por cuenta de la Nación. No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, como ya se resaltó, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria – la más grave que se presenta en el mundo occidental – que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social.

Referencia: expedientes acumulados T-186589, T-201615  y T-254941

Acciones de tutela instauradas por la Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Antioquia, el Ministerio del Interior, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín; Marco Tulio Ararat Sandoval contra la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali; y Jairo Vicente Reyes Cabrera contra la Red de Solidaridad Social.

Magistrado Ponente:

Dr. EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Santafé de Bogotá, D.C., agosto treinta (30) del dos mil (2000)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

EN NOMBRE DEL PUEBLO

Y

la siguiente

SENTENCIA

En los procesos de revisión de los fallos adoptados por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, el Juzgado Octavo Penal del Circuito de Cali y la Sala de Familia del Tribunal Superior de Santafé de Bogotá, respectivamente, dentro de las aciones de tutela instauradas por la Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Antioquia, el Ministerio del Interior, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín; Marco Tulio Ararat Sandoval contra la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali; y Jairo Vicente Reyes Cabrera contra la Red de Solidaridad Social.

ANTECEDENTES

T-186589

1. Hechos

1. La Defensora del Pueblo Regional de Antioquia instauró acción de tutela en contra de la Inspección 8B municipal de Policía de Antioquia, el Ministerio del Interior, la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín, por cuanto estima que la orden de desalojo proferida en contra de las familias que ocupan un predio ubicado en el barrio Isaac Gaviria – situado en el sector de Villatina, en Medellín -, amenaza los derechos fundamentales de sus miembros a la

igualdad, al buen nombre, al trabajo y al debido proceso.

2. Los hechos que dieron lugar a la instauración de la presente acción de tutela son los siguientes:

2.1 El 28 de diciembre de 1997, la gerente general de CORVIDE- Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, entidad descentralizada del orden municipal, adscrita a la ciudad de Medellín – designó un apoderado judicial, para que, en nombre de la corporación que representa, formulara "querella de lanzamiento por ocupación de hecho sobre el predio propiedad de Corvide ubicado en el sector de Villa Tina, Pan de Azúcar, El Plan, retiros de la quebrada Chorro Hondo, exactamente entre las calles 56H con carrera 17A, invasión Isaac Gaviria, predio adquirido por Corvide mediante la escritura pública N° 1437 del 8 de julio de 1977, otorgada en la Notaría Novena de Medellín (Ant)".

El 30 de diciembre de 1997, el apoderado de Corvide interpuso, ante la inspección de Policía N° 8 B municipal de Antioquia, una acción de lanzamiento por ocupación de hecho contra los pobladores del predio mencionado, de conformidad con el Decreto 992 de 1930, reglamentario del artículo 15 de la Ley 57 de 1905. Expone que Corvide es propietaria del inmueble descrito y que desde el 23 de diciembre de 1997 el predio venía siendo ocupado, sin autorización de la entidad, por aproximadamente veinticinco familias. Agrega que en ese mismo predio ya se había dado otro asentamiento y que, en vista de que el sector es de altísimo riesgo – de acuerdo con los conceptos de Planeación Municipal y el PRIMED -, los ocupantes de ese momento habían tenido que ser reubicados en los días anteriores en el barrio "El Limonar".

El apoderado de Corvide afirma que al momento de instaurar la querella se seguía presentando la ocupación de hecho "por parte de los invasores entre ellos algunos profesionales de este ominoso oficio". Solicita, por consiguiente, que cese inmediatamente la perturbación y que se restituya el inmueble a Corvide, a través de la práctica de un desalojo. Además, solicita que se advierta a los invasores que el predio ha sido declarado como de alto riesgo y que, por lo tanto, pueden ser víctimas de una tragedia si persisten en la ocupación.

Entre las pruebas aportadas por el demandante se encuentra el decreto municipal No. 15 de 1985, por medio del cual se declaró a una serie de sectores de la ciudad como de alto riego

potencial de desastres naturales. En el decreto se dispuso también que se debía comunicar a la ciudadanía que la administración municipal no aprobaba ni autorizaba ningún tipo de construcciones en los sectores descritos y que, por lo tanto, dichas construcciones eran ilegales y siempre correrían por cuenta y riesgo de sus propietarios. Asimismo, se establecía que esos sectores debían destinarse para la reforestación o actividades agrícolas. Entre esos sectores se encuentra la parte alta de Villa Tina, situada en la comuna 1, nororiental.

El actor de la querella adjuntó, igualmente, una copia del decreto municipal 249 de 1989. En él se declaró también como asentamiento "de alto riesgo inminente de desastres naturales" el barrio Villatina, en la calle 53 con carrera 15, en el cual estaban domiciliadas 16 familias. En el decreto se reitera la prohibición de realizar cualquier tipo de construcción en los sectores urbanos en él descritos, se ordena la evacuación y traslado inmediatos de los asentamientos en ellos establecidos y se dispone efectuar un censo de las personas que habitan en ellos, para incluirlas dentro de los programas de vivienda de la ciudad.

2.2 El 15 de enero de 1998, el inspector 8B municipal de policía visitó el predio objeto de la querella y constató que sí estaba siendo ocupado. Luego, el 19 de enero, el mismo Inspector 8B municipal de policía de Medellín admite la querella de policía por ocupación de hecho y ordena que se notifique a la Defensoría del Pueblo, a la Personería de Medellín, y a las secretarías de Gobierno, de Obras Públicas, de Bienestar Social y de Desarrollo Comunitario "para la coordinación de los recursos y para proceder a fijar la fecha del operativo del desalojo." El mismo día, mediante la resolución N° 4, ordena a los ocupantes del predio que lo desalojen de inmediato y dispone realizar la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esa resolución. Asimismo, ordena que se comunique al Ministerio Público sobre la diligencia, y a los ocupantes acerca de la posibilidad de acudir al ICBF para que éste proteja y tome bajo custodia a los menores de edad, si así lo desean sus padres.

2.3. El 14 de abril, el inspector de policía convoca a los representantes de diferentes instituciones, con el fin de tomar las medidas pertinentes para el desalojo de los ocupantes del predio, que habría de llevarse acabo el día 23 de abril.

Asimismo, el 20 de abril, el inspector de policía informa a los ocupantes del predio que el día 23 se llevaría a cabo la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho.

2.5. El 22 de abril, la secretaria de la inspección de policía informa al inspector – mediante una constancia secretarial – que la Secretaría de Gobierno había dispuesto la suspensión de la diligencia de desalojo programada en la invasión Isaac Gaviria. Posteriormente, el 21 de agosto de 1998, se establece que la nueva fecha para la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho sería el 28 de agosto de 1998.

2.6. La Defensora Regional del Pueblo solicitó en varias ocasiones el aplazamiento de la diligencia de desalojo. La primera oportunidad fue mediante un escrito del 26 de agosto de 1998. En dicha ocasión, expresó que por medio de una queja había tenido conocimiento de "una presunta violación al debido proceso y al principio de legalidad" en la que habría incurrido la inspección de policía 8B de Medellín, en perjuicio de los habitantes del Barrio Isaac Gaviria. En su concepto, dichas personas no se ajustan al concepto de ocupadores de hecho, cuyos elementos se encuentran descritos en el artículo 368 del Código Penal. Afirma, entonces, que los habitantes del predio son desplazados por la violencia que, "en busca de amparo y albergue, ante la ausencia de una política de gobierno que de cumplimiento a lo establecido en el artículo 17 del Protocolo II, ley 171/94, ley 387/97 y Decreto 178/98, como jurisprudencia de la Corte Constitucional, se asientan en lugares deshabitados y no cercados, como debiera estarlo de acuerdo a lo mandado por la ley 9 de 1989, mientras el Gobierno atiende de manera integral sus necesidades."

A partir de lo anterior, asevera: "no conoce este despacho disposición legal o administrativa alguna, que regule el desalojo de víctimas de la violencia que se asientan en un lugar deshabitado y no cercado, mientras el Gobierno decide sobre su suerte en cuanto a albergue; y, por tanto, el procedimiento establecido en el decreto 1508 de abril 20 de 1994, aplicable a contravenciones o delitos menores, no podría válidamente aplicarse a conductas no contempladas como tales por disposición legal, contrariando los principios de legalidad y el debido proceso."

Sostiene, además, que el lugar donde debía practicarse el desalojo no correspondía al albergue de las personas desplazadas por la violencia, y que tampoco había claridad acerca de quiénes eran los querellados y quiénes las personas que fueron notificadas de la orden de desalojo. Agrega también que el inspector de policía había violado el derecho de defensa de los querellados, puesto que no se les había escuchado, a pesar de lo dispuesto por los artículos 395 y 396 del decreto 1508 de 1994.

Por otro lado, la Defensora afirma que el inspector no tenía claridad acerca de cuál era el sentido de la pretensión de Corvide y cuál el trámite que había de dársele. Al respecto, acota que el inspector confundía los conceptos de lanzamiento por ocupación de hecho, acto administrativo de desalojo, y querella civil de policía por perturbación a la propiedad.

Aclara, igualmente, que los querellados venían ocupando el inmueble desde noviembre de 1996 – es decir, desde hacía más de veinte meses -, y que, por lo tanto, "dicho procedimiento policivo de ser procedente debió efectuarse antes de seis meses; encontrándonos entonces, frente a un conflicto; de darse la ocupación de hecho, que no creemos que exista, no puede ser dirimido por entidad administrativa alguna, sino por la justicia ordinaria mediante un proceso de restitución de bien inmueble".

Con base en los anteriores argumentos, la Defensora Regional le solicita al inspector que suspenda la diligencia de desalojo "programada para el día viernes 28 de agosto del presente año evitando así posibles investigaciones que en contra de los funcionarios de la Administración Municipal se pueden presentar".

2.7. El 27 de agosto, el inspector de policía responde que no es procedente darle trámite a la solicitud de la Defensora Regional del Pueblo de suspender la diligencia de desalojo, por cuanto los términos se encontraban vencidos y la decisión estaba debidamente ejecutoriada. Adicionalmente, expresa que "cualquier decisión que deba tomarse sobre si se efectúa o no el desalojo, no es potestativa del inspector de policía en este caso, sólo se hará acatando órdenes de la Secretaría de Gobierno o del señor Alcalde de Medellín."

2.8. El día 28 de agosto se inició la diligencia de desalojo ordenada. Sin embargo, ella fue suspendida, en atención a la resistencia que se encontró y a que no se contaba con suficiente personal de la fuerza pública para garantizar que la diligencia se desarrollara sin contratiempos. En el acta consta la intervención de uno de los ocupantes del predio, el cual expone:

"La manifestación mía es que nosotros venimos de huida de la violencia y sinceramente no

queremos violencia ni malos tratos para las entidades que se hacen presente. Nosotros ocupamos el terreno ahí, no como invasores sino simplemente asentados, esperando una solución del Gobierno. Nosotros vemos sinceramente que es un terreno ajeno y no queremos hacernos dueños de él. No tenemos para donde irnos, por el desplazamiento de grupos armados que nos hicieron venir para acá a la ciudad de Medellín, y queremos dentrar a negociación con la entidad que se haga dueña del predio. Somos 26 familias desplazadas, procedentes de Turbo, de Apartadó, de Chigorodó, de Guapá, de Beuqueyo, de Caucheras, de Uramita, de Cañasgordas, de Tarazá, de Granada, de Frontino. Estamos desde el 10 de noviembre de 1996. Ahora, nosotros estamos ahí a metros de donde Corvide está construyendo y nunca nos dijeron nada, simplemente nos encontramos asentados a esperar del Gobierno ayuda, esperamos que nos solucionen este caso."

En el acta consta también la intervención de funcionarios de distintas entidades que se comprometen a brindar atención a los menores, a las mujeres embarazadas y a los ancianos, y a sufragar los pasajes de retorno a los lugares de origen, para las familias que así lo desearan. Asimismo, en el acta de la diligencia se anotaron los nombres de 15 personas que ocupaban el predio y podían demostrar su calidad de desplazadas.

3. El 27 de agosto de 1998, la Defensora Regional del Pueblo para Antioquia instauró una acción de tutela en nombre de Carlos Alberto Jiménez, Lucelly Mejía, Gloria Elena Villegas, sus respectivas familias y demás desplazados asentados en el sector Isaac Gaviria, Barrio Villatina, contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Medellín, la Secretaría de Gobierno Municipal y/o alcaldía de Medellín, el Ministerio del Interior y la Gobernación de Antioquia, bajo el entendido de que las omisiones en que éstas últimas entidades habían incurrido amenazaban vulnerar los derechos de sus representados a la vida, la dignidad, la familia, la educación, la salud, la vivienda y el libre desarrollo de la personalidad.

Expone la Defensora que las familias que habitan el predio objeto de la querella son personas desplazadas de sus lugares de origen, por causa de la violencia que azota al departamento de Antioquia. Manifiesta que las mencionadas familias viven en condiciones infrahumanas sobre el predio, "sin que hasta el momento hayan obtenido una solución adecuada e integral de parte de las autoridades municipales, departamentales y nacionales, y antes por el

contrario se ven constantemente amenazadas por el riesgo de un inminente desalojo." Agrega que la única propuesta que se ha presentado a estos desplazados, por parte de la Secretaría de Bienestar Social, es reubicar en diferentes albergues, en forma temporal, a los niños, mujeres embarazadas y ancianos, "con lo que se deja en desprotección a un número considerable de personas y familias y a su vez se atenta contra el núcleo familiar por la dispersión de sus integrantes."

A continuación, la actora recuerda que el Estado colombiano fue definido en la Constitución como un Estado social de derecho, lo cual implica que el Estado tiene la obligación de entrar en acción para lograr la realización de los derechos de las personas. Este deber se acentúa en relación con los asociados que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta, como es el caso de las familias desplazadas, categoría a la que pertenecían las personas a las que se pretendía desalojar. Sobre ellas expresa: "las personas en favor de quienes se interpone esta acción de tutela se encuentran en frente de una situación de debilidad manifiesta, pues todo lo que a través de sus vidas, con sus esfuerzos, sudores, sufrimientos y penurias construyeron ha quedado atrás, lo han debido abandonar para partir sin un rumbo fijo, sin norte, perspectivas. teniendo solo una cosa en claro, que salieron de sus lugares de origen para garantizar su vida biológica, pero sin saber como subsistir y seguir adelante,"

Sostiene que el derecho a la vida no se reduce a la vida biológica, pues "el derecho a la vida va más allá, tiene mayores y profundas implicaciones, es ver al hombre como ser con dignidad que requiere un mínimo vital para poder existir y proyectarse decorosamente en el entorno social. La vida no se reduce al mecánico acto de respirar, es tener las posibilidades de ser o existir dignamente." Por eso, cuando las personas se encuentran en un estado de debilidad manifiesta, como los desplazados, se presenta una amenaza contra su vida. Esta amenaza afecta también los derechos de los desplazados a la salud, a la vivienda y a la familia, así como los derechos de los niños. Sobre este punto expresa que "efectuar desalojos de la población desplazada, sin generar condiciones de estabilidad y reubicación para el futuro es atentar contra el desarrollo del niño y el libre desarrollo de su personalidad".

De otra parte, sostiene que, el municipio de Medellín se ha desentendido de la problemática de los desplazados, a pesar de ser "el primer responsable para demandar y exigir la protección y ayuda de las instancias nacionales", en relación con los que habitan en la ciudad. Sobre la situación de estas personas señala:

“Los desplazados no solamente tienen que abandonar sus familias sus amigos sus bienes, sino que tienen que iniciar una nueva vida en circunstancias infrahumanas. En este caso sometidos a la discriminación por parte de las autoridades y de la sociedad y a vivir en unas condiciones en donde el hacinamiento, la desnutrición y las enfermedades sin tratamiento apropiado son algunas consecuencias de las precarias condiciones en las que están forzados a vivir

(…) El desplazamiento forzado es un hecho que desencadena una transgresión múltiple contra los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Esta realidad pone en tela de juicio la función garantista que el Estado debe cumplir por medio de sus autoridades. Esa misión se desprende del art. 2 de la Constitución, el cual establece que las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado.

“Sin duda ésta es una de las grandes contradicciones del establecimiento y uno de los mayores obstáculos a los que se ve sometida la población desplazada. El temor hacia los violentos que los han expulsado de su entorno, también se siente frente a los que tienen el deber constitucional y legal de brindarles seguridad; lo anterior ante la posibilidad de un inminente desalojo”.

La Defensora Regional concluye que de todo lo ocurrido con los desplazados en nombre de los cuales instaura la tutela demuestra “que el mínimo vital que debe acompañarlos no existe, que su derecho a la vida digna ha sido coartado, que existe desinterés, indiferencia y negligencia en relación con su destino y futuro por parte del Estado y de las instancias que lo representan, y que el mandato constitucional que impone su protección no ha importado para nada.” Por eso, finaliza indicándole a los jueces que “en su conciencia queda la garantía de la vida íntegra de las personas en favor de quienes actúa o por el contrario la certeza de su muerte lenta, la protección a los niños o por el contrario la inestabilidad, la violencia etc., la posibilidad de que tengan una vivienda mientras retornan a su lugar de origen o por el contrario la condena a tener que deambular por las calles en busca de abrigo bajo las lúgubres, inciertas y tenebrosas noches que circundan las ciudades”.

Solicita, entonces, que se suspenda la diligencia de lanzamiento y que se ordene a las distintas autoridades que les brinden “albergue en condiciones dignas a estas víctimas,

mientras le dan una salida de fondo a su situación, ya sea de retorno o reubicación en condiciones de seguridad.”

3.1. En la misma fecha, la defensora regional anexa al proceso las constancias de quejas o denuncias por desplazamiento forzado de 15 personas cabeza de familia asentadas en el sector de Isaac Gaviria del Barrio Villatina.

4. El 28 de agosto de 1998, el Juzgado Veintiséis Penal del Circuito de Medellín admitió la acción de tutela y ordenó recibir distintas declaraciones.

4.1 En su declaración, el Inspector Octavo B de Policía expresa en relación con el desalojo de las familias del barrio Isaac Gaviria que él se ha limitado a ejecutar una resolución ya ejecutoriada, que, por orden de la alcaldía de Medellín y de la Secretaría de Gobierno municipal, debía llevarse a cabo, por cuanto los terrenos ocupados eran de propiedad de Corvide y habían sido clasificados por Planeación Metropolitana como zona de alto riesgo. Aclaró que la diligencia fue suspendida por falta de garantías, puesto que los policías que se presentaron en la fecha del desalojo eran insuficientes para garantizar la seguridad de quienes estaban presentes en el lugar y los ocupantes del terreno manifestaron “que no se dejaban sacar, hasta fue herida con una pedrada la comisaría de familia”. Manifiesta que está a la espera de que se resuelva la tutela porque tiene “cinco operativos para desocupación y los otros son hasta más grandes, hay algunas zonas de alto riesgo y las otras sí son de Corvide”.

De otra parte, señala que, a pesar de que la demanda se instauró contra veinticinco familias, “en la diligencia que hizo la inspección antes del desalojo se encontraron unos treinta y cinco ranchos, en los cuales se pueden calcular unas veinticinco, aclaro unas cincuenta familias, con promedio entre tres y cuatro personas cada una”.

Manifiesta que el día anterior al desalojo y a la instauración de la tutela se reunió con el secretario de Gobierno municipal y la directora de la división de inspecciones para discutir lo relacionado con la restitución del predio ocupado. Expresa que el secretario de gobierno le manifestó que la restitución debía llevarse a cabo, en razón de los peligros que representaba el terreno.

Finaliza expresando que la defensora del pueblo sabía con anterioridad de la diligencia, pero

pensaba que podía detenerla a través de una llamada al secretario de gobierno. Añade que "el problema de orden público que se va a generar allá, es mucho porque toda esa gente para dónde se va a ir, y la señora defensora dice que ella no va en contra del orden, sino que esa gente para donde se va a ir".

4.2 También se recibió la declaración de la Dra. María Girlesa Villegas Muñoz, Defensora Regional d el Pueblo. La defensora expresa que a través de la acción de tutela pretende proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas a causa del conflicto armado que han ocupado el terreno de Corvide. Comenta que no entiende por qué las autoridades no coordinan acciones para atender y proteger a los desplazados, a pesar de que las leyes 171 de 1994 y 387 de 1997 y el decreto 173 de 1998 han establecido la obligación del Estado de velar por sus derechos, pero sí adelantan procesos administrativos de desalojo, como en el caso de los desplazados del sector Isaac Gaviria, "cuando lo que debieran era proponer soluciones tales como la reubicación o el retorno, reubicación que podría ser en el mismo lugar a partir de un programa que desarrollaran con dineros de ley de los desplazados y fondo Nacional de atención, o con recursos de entidades o autofinanciación, las cuales deben dar prioridad a estos asuntos, asimismo en convenios o acuerdos con el Inurbe o Red de Solidaridad Social, que tienen programas de vivienda afines con la situación."

Sostiene que las familias ocupantes del predio, cuyas quejas reposan en la Defensoría, "son acreedoras de la protección del Gobierno porque de acuerdo a la ley 387 cumplen con los requisitos para ello, nadie podría negar que estas familias provenientes de municipios como Mutatá, Chigorodó, Ituango, Dabeiba y otros lugares donde todos conocemos se han registrado hechos violentos de masacres, desapariciones, desplazamiento forzado, silencioso y masivo, son víctimas del desplazamiento forzado".

De otra parte, precisa que la defensoría, en el marco de su labor de velar por la protección de los derechos fundamentales, ha mantenido diálogos con distintas autoridades para hacerles comprender la situación de los desplazados y que, desde el punto de vista de la administración de justicia, la aplicación de las normas jurídicas en tiempos de paz no puede ser la misma que la que se da en tiempos de guerra y de caos. Al respecto anota que la figura de la ocupación de hecho no puede asimilarse "a la del asentamiento del desplazado por la violencia en un lugar deshabitado y no cercado por quien dice ser propietario, máxime cuando éste tiene la obligación, de acuerdo a la ley 9 de 1989, de cercar, entre otras, para

garantizar su derecho. En estos momentos en que es evidente que nuestro país se encuentra en guerra y que hay víctimas como los desplazados, las autoridades tienen que sensibilizarse frente a esta problemática y acordar la legislación para ser justos."

Señala que los desplazados no discuten la propiedad de Corvide sobre el predio que ocupan, sino que solicitan poder permanecer allí mientras les ofrecen otras soluciones y que, en una situación como la existente, el derecho de propiedad debe ceder frente al derecho de protección, máxime cuando quien reclama el derecho de dominio es una entidad municipal. Agrega que mediante el desalojo no se resuelve la problemática de los desplazados en Medellín y que, por el contrario, las autoridades deberían atender realmente a esas personas, brindándoles alojamiento, para luego pensar en su reubicación o retorno, y en su estabilización socioeconómica. Con ello se evitaría que "en un futuro no muy lejano, se incrementen los problemas sociales en la ciudad y que personas que han venido siendo objeto de ultrajes y atropellos por los actores del conflicto armado, de nuevo se vean afrontados a la situación, frente a autoridades civiles. Creo que se debería pensar en la juventud y la niñez, en la mujer y en los ancianos, en estos sectores más vulnerables de nuestra sociedad, viniendo del campo en las condiciones que hemos anotado, de nuevo se ven afrontados al destierro, al desplazamiento forzado, porque ellos desean permanecer allí hasta que les sea resuelto su problema." Agrega que todos los querellados tienen certificación de desplazados, expedida por la Defensoría o por la Procuraduría.

Expresa que ha efectuado visitas al predio ocupado y que "la población allí vive atemorizada frente a un posible desalojo. Igualmente sienten temor a que, como ha sucedido en otros albergues, grupos de justicia privada aparezcan en estos lugares, y ordenen el desalojo o retengan a algunas personas".

Manifiesta que en la Gobernación existe una oficina del representante del Consejo Presidencial para los desplazados. En ella se recoge información sobre personas desplazadas y sobre sus problemas, que luego es reportada al consejo presidencial. Sin embargo, aclara que estos funcionarios generalmente cumplen labores asistencialistas, tales como la provisión de alimentos y utensilios de cocina, y no tienen posibilidad alguna de comprometerse en salidas de fondo, como el retorno o la reubicación. Además, agrega que cuentan con muy escasos recursos.

Recuerda que la ley 387 dispone que los desplazados pueden ser trasladados transitoriamente a los predios retenidos por la justicia, sobre los que se adelantan procesos de extinción del dominio. Expone que esta solución fue contemplada por la Consejería Nacional para los Desplazados, pero que nunca se ha adelantado nada concreto al respecto. De igual forma, señala que se han planteado otras soluciones, pero que hasta ahora las autoridades no se han pronunciado sobre ellas. Por otra parte, expresa que a los desplazados se les ha negado la posibilidad de obtener personería jurídica cuando han intentado organizarse como junta de acción comunal.

4.3. Igualmente, fue convocado a declarar Eugenio de Jesús García López, el apoderado de Corvide en la querella. Señala que los terrenos de Corvide "son fiscales, por ser Corvide una entidad oficial descentralizada del municipio de Medellín, cuyo objeto es la construcción de vivienda para las clases menos favorecidas [y que] la zona del cerro Pan de Azúcar y Villatina, especialmente donde se encuentra la invasión a que venimos haciendo referencia, que es propiedad de Corvide, no es apta para construir viviendas, por haber sido declarada mediante decreto de la alcaldía de 1985, decreto 15, zona de alto riesgo y en virtud de la ley 9° de 1989, prescribe en el artículo 56, la obligación de los alcaldes o quienes haga sus veces, de desalojar las zonas ocupadas y ordenar la demolición de las edificaciones cuando se trate de zonas de alto riesgo, diligencia que se practicará de conformidad con las normas policivas". Expresa que el mismo artículo prescribe que el incumplimiento de dicha obligación constituye el delito de prevaricato.

Manifiesta que, por lo tanto, "Corvide tiene entonces una doble obligación al reclamar los terrenos completamente desalojados: Primero porque es dueño y segundo porque son terrenos fiscales, es decir, pertenecen al municipio de Medellín, pero más grave aún, porque se trata de zonas de alto riesgo de conformidad con la norma municipal, sobre la cual tiene la obligación de proteger y evitar la construcción de todo tipo de vivienda, solicitando de conformidad con las normas legales a las autoridades su actuación, para lograr tal protección, y es lo que hemos venido haciendo".

De otra parte, afirma que "me extraña mucho pero comprendo la actitud que ha venido asumiendo la Dra. Girlesa Villegas Muñoz, Defensora del Pueblo para esta zona, quien nos está obligando a incumplir la ley ya que tanto la ley 9 en su art. 56, inciso final, como el Código Penal (...) traen sanciones no excarcelables para los funcionarios que incumplan lo

preceptuado por estas normas, y en aquella norma no se menciona por lugar alguno que se deban dar excepciones para los llamados desplazados por la violencia, que para nuestro casos son invasores de tierras, delito que está sancionado por la ley penal de conformidad con la ley 308 de 1996". Asimismo, sostiene que no se ha desconocido el debido proceso de las personas ocupantes del predio, puesto que, por un lado, se les notificó de la querella y, por el otro, algunos miembros representativos de la comunidad fueron escuchados.

Finalmente, informa que las zonas que se pretenden recuperar son de reserva forestal y que allí se construyó un vivero, al que se le ha prendido fuego en distintos lugares por parte de los invasores. Reitera que la zona es de alto riesgo y que, por lo tanto, cualquier vivienda que vaya a construirse debe contar con concepto previo de la oficina de planeación municipal. Finaliza con la afirmación de que el interés primordial de Corvide es la vida de las personas que están asentadas en los terrenos mencionados, puesto que "son terrenos de rocas que se desprenden con facilidad, con graves fallas geológicas que pueden producir deslizamientos, como ocurrió hace diez años en que hubo más de quinientos muertos".

5. Sentencias objeto de revisión

El 11 de septiembre de 1998, el Juzgado Veintiséis Penal del Circuito de Medellín denegó la acción de tutela instaurada por la actora.

Sostiene que la orden de lanzamiento es una decisión de carácter administrativo debidamente ejecutoriada, y que impedirle al Inspector de Policía que proceda como es su obligación sería inducirlo a la comisión de un prevaricato por omisión.

De otra parte, el Juzgado señala que los terrenos ocupados por quienes se pretende proteger han sido declarados como zona de alto riesgo, en la cual se han presentado ya deslizamientos, "no siendo aptos ni siquiera para levantar chozas prefabricadas..." Además, considera que la actuación de los querellados encaja "dentro de los elementos descriptivos del artículo 367 del Código de penas, modificado por la ley 308 de 1996, artículo primero, porque no se tiene ningún título que indique que se ha adquirido un derecho sobre éstos al haber sido tomados en forma ilegal. Pues de ello quedó plenamente establecido mediante las pruebas".

En su concepto, en la situación bajo análisis no se está vulnerando ningún derecho

constitucional, porque “éstos jamás tienen su fundamento en situaciones como la presente, sino que provienen de hechos claros, precisos y coherentes, definidos previamente y que a simple vista la autoridad está en la obligación de protegerlos cuando de una u otra manera sea solicitado su restablecimiento por la amenaza de que han sido objeto”. Deduce, entonces, que lo que la defensora del pueblo persigue con su demanda es que “las autoridades administrativas actúen y den soluciones rápidas y no continúen con esa pasividad que vienen presentando frente a los problemas ya conocidos.”

Concluye que el juez de tutela no puede impedir el desarrollo de actuaciones administrativas como la presente. A renglón seguido, recomienda al “Ministro del Interior, Gobernador de Antioquia, Secretaría de Gobierno y Alcaldía Municipal, que se estudie la viabilidad de reubicarlos inmediatamente en sitios adecuados para que al menos puedan vivir un poco cómodos y que se les preste la ayuda que esté a sus alcances. Se deberá realizar un censo para evitar el agrupamiento de personas inescrupulosas que nada tienen que ver con las consecuencias derivadas de la violencia y que antes por el contrario están perturbando el orden público porque sus intereses son muy distintos”. (….)

6. El 18 de septiembre de 1998, la Defensora Regional impugna la decisión del Juzgado Veintiséis Penal del Circuito de Medellín. En primer lugar, expresa que el objetivo de la tutela fue defender los derechos fundamentales “de un grupo de ciudadanos que en total desamparo, se posesionaron temporal y circunstancialmente en un pequeño pedazo de esta su tierra, nuestra tierra porque el espacio físico pertenece a la nación, y estos desplazados la encarnan en la dimensión más injusta”.

De otra parte, sostiene que la decisión de primera instancia desconoce la prevalencia del derecho sustancial y asigna mayor relevancia a procedimientos administrativos. Manifiesta su desacuerdo con la posición del juez de instancia, quien, en su parecer, “considera de mayor raigambre jurídico, la pretensión incluida en una acción de lanzamiento por ocupación de hecho, que el impostergable compromiso institucional de proteger a las víctimas de la violencia en su vida, honra y bienes, representados en el derecho a un espacio mínimamente digno de convivencia, a un techo aunque sea temporal y de condiciones de pauperismo, a permanecer con sus hijos e inclusive a soñar con una existencia que se asemeje a la que merece un ser humano”.

La Defensora manifiesta su desacuerdo con el planteamiento del juzgado de que para poder permanecer los desplazados en el sector Isaac Gaviria debían demostrar mediante escritura pública que habían adquirido el dominio del predio ocupado. Reafirma que esta posición desconoce la prevalencia de derechos sustanciales, como los derechos de los menores a la vida y la salud, cuya vigencia no puede estar sujeta a que se aporte una escritura pública que no existe. Sostiene que los desplazados no son invasores como lo señala el juzgado, puesto que se encuentran en una situación excepcional que los ubica dentro de una justificación de hecho.

Expone que la zona de Villatina que fue declarada como de alto riesgo en el decreto 249 de 1989 no corresponde al sector donde se encuentran ubicados los desplazados a quienes representa, pues en el decreto se habla de la calle 53 con carrera 15, mientras que el fundo donde se encuentran asentados los querellados tiene la dirección Calle 56H con carrera 17A. Entonces afirma: "Si son direcciones diferentes, ¿cómo pensar que estén extendidos los conceptos de alto riesgo y necesidad de desalojo? ¿Por qué la juez de tutela no realizó un estudio más pormenorizado de esta situación para no entrar en generalizaciones y considerar que todo el barrio Villatina está en alto riesgo?"

Acerca del derecho de propiedad y de la afirmación de la juez de tutela acerca de que los querellados habrían incurrido en el delito de invasión expresa: "La fuerza mayor y la legitimidad del derecho a la vida y todo lo que ella implica que motivan a estos humildes a desplazarse a zonas territoriales de mayor protección y estructura económica, bajo ningún punto puede constituir quebrantamiento de una norma que protege en abstracto la propiedad privada; por eso grave error deviene tal concepto, no solo porque desconoce la estructura fundamental de la teoría del delito, ya que circunscribe finalmente la realización al tipo, todo el injusto, olvidando que debe analizar la antijuricidad, que no existe en estos eventos, y la culpabilidad mediatizada por las circunstancias de fuerza mayor."

En relación con la afirmación de la juez de tutela de que no se podía ordenar al inspector que vulnerara preceptos legales manifiesta: "No estamos invocando la desobediencia, estamos insistiendo que la realidad sociopolítica del país no se debe dejar de lado y que nada debe impedirle al funcionario que, valorando la supremacía de las garantías constitucionales en juego, decida aplicar el precepto de supremacía de la norma fundamental y abstenerse de aplicar, en su contra, una preceptiva de menor jerarquía como lo constituye un

procedimiento policivo de desalojamiento a un grupo de ciudadanos que, intentando sobrevivir, se asientan en un espacio territorial deshabitado y no cercado, que ha resultado ser propiedad de una entidad de derecho público de carácter municipal…"

Considera un grave error del juzgado veintiséis penal del circuito "negar la protección de una situación real existente, concretizada en hechos innegables, argumentando problemas de escrituras o documentos de declaratoria de alto riesgo en zonas cuyas direcciones no concuerdan con los actos administrativos (…) o tildando de violadores de la ley penal a personas amparadas permanentemente por causales de justificación y hasta inculpabilidad; así no se desarrolla la jurisprudencia inmediata de tutela, así solo se otorga razón a quien, con un claro valor de individualismo absoluto, pretende la reivindicación de un predio, en contra de los intereses colectivos de un grupo de personas que temporal y circunstancialmente, huyendo de la violencia, ingresan con fines de supervivencia a una fracción del territorio nacional, deshabitado y no cercado…"

7. El 9 de octubre de 1998, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín confirmó la decisión de primera instancia. La Sala acepta, en primer lugar, que los terrenos donde se asentaron los desplazados no estaban habitados ni habían sido cercados. Sin embargo, responde que Corvide acreditó cabalmente la titularidad o propiedad sobre el predio. Expresa, entonces, que hay "derechos subjetivos como la propiedad, que son, a la vez, absolutos y reales, o sea, que son oponibles a todas las personas, quienes están en la obligación de respetarlos. La propiedad está garantizada constitucionalmente (artículo 58), como derecho económico, y ese hecho la coloca, prevalentemente, dentro del orden jurídico que controla la jurisdicción constitucional …"

Este derecho fue vulnerado por los querellados – "indudablemente exhaustos por la violencia y por la obligada vida nómada que están sufriendo" -, con lo cual perturbaron también la paz y el orden jurídico. Aun cuando dentro de los invasores se encuentran niños y ancianos, no pueden éstos "reclamar derechos tan justos como los suyos, a costa de los de sus semejantes. Y si bien es cierto, que los derechos a la vida y la salud y la dignidad humana, la familia, la vivienda y la recreación y el libre desarrollo de la personalidad son fundamentales a la existencia humana, el camino no es imponer esos derechos al arbitrio, porque todos somos sujetos de derechos y esperamos la garantía del Estado".

A una posible objeción acerca de que la concepción del derecho que se expone es insensible a las necesidades de los asociados responde: “No es que la justicia sea indolente con el drama social, éste no es el caso. Simplemente que uno de los fines del derecho, puesto en marcha por la jurisdicción, es controlar la anarquía, para que cada uno no haga lo que le venga en gana, pisoteando los derechos ajenos (…) Esta justicia no puede ir más allá, solucionando los conflictos sociales o los guerreros, porque (…) a los funcionarios y empleados nos está asignado un rol específico de funciones, siempre respetando la Constitución y las leyes, sin excedernos en esas funciones.”

Concluye con la siguiente afirmación: “nadie que violente la ley y por su comportamiento cree situaciones conflictivas, puede reclamar protección del Estado de derechos puestos en riesgo por él. La persona ajena a esos riesgos no es la llamada a solucionarlos como obligación vinculante. El Estado, en su soberanía, tiene otros mecanismos a su disposición para ejercer la jurisdicción”.

T-201615

1. Hechos

1.1. El señor Marco Tulio Ararat Sandoval residió con su familia en el corregimiento de Puerto Trujillo, en el departamento del Meta, donde se dedicaba a trabajar en una finca de su propiedad, hasta el 15 de diciembre de 1997, cuando debido a las amenazas recibidas por un grupo armado se vio obligado a abandonarlo todo y a trasladarse con su familia a la ciudad de Villavicencio. El señor Ararat Sandoval tiene la calidad de persona desplazada por la violencia como se desprende de las constancias expedidas, en el mes de marzo de 1998, por la Defensoría Regional del Pueblo de Villavicencio, la Inspección Municipal de Policía de Puerto Gaitán, Meta, y la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Comunitario del Meta.

1.2. El 30 de junio de 1998, el señor Marco Tulio Ararat Sandoval en declaración juramentada ante la Personería Municipal de Santiago de Cali solicitó la colaboración de esa entidad para la consecución de un albergue y de un trabajo en razón de que es desplazado por la violencia. Señala que su familia está compuesta por su compañera y cinco hijos de 10, 7, 6, 4 años y 7 meses de edad. Sobre las razones de su desplazamiento y las gestiones que ha

realizado para obtener una vivienda señaló: “A mí me tocó salir de allá porque me tildaron de informante, me amenazaron, la guerrilla, el Frente 39 de las FARC. Yo ya he rendido como tres declaraciones, en el Ministerio del Interior, en la Defensoría de Villavicencio y en la Personería de Bogotá. Yo he estado viniendo desde Villavicencio a Bogotá y de allá me mandaron para Cali, con una carta para la Secretaría de Vivienda. En Bogotá solicitamos el subsidio del INURBE y que no hay, acá en Cali, tampoco…”.

1.3. El 24 de agosto de 1998, la unidad jurídica de la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de la Alcaldía de Santiago de Cali mediante oficio UJ- 691 dirigido al Subsecretario de mejoramiento urbano y regulación de predios, señaló lo siguiente: “revisadas las normas que regulan la situación de desplazados por la violencia, no se encuentra alguna disposición que obligue al Municipio de Santiago de Cali a atender las solicitudes de vivienda de desplazados en los mismos términos de financiación y ubicación de los proyectos de reubicados de zonas de alto riesgo”. Esta afirmación la fundamenta en el artículo 15 de la ley 387 de 1997, en donde se establece que el alojamiento que debe brindar el gobierno nacional a los desplazados por la violencia tiene carácter transitorio, “aspecto que diferencia los planes de vivienda para reubicados de zonas de alto riesgo”. Aclara que “no obstante lo anterior deberán atenderse las solicitudes de vivienda presentadas por los desplazados sin discriminación por su calidad y con el lleno de los requisitos exigidos por el Municipio de Santiago de Cali en materia de adjudicación a los demás ciudadanos”.

1.4. El 9 de noviembre de 1998, el señor Marco Tulio Ararat Sandoval instauró una acción de tutela contra la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali. Considera que ésta lo discrimina por su condición de desplazado, por cuanto le niega la oportunidad de obtener una vivienda para su familia, acción con la que se le vulneran sus derechos a la igualdad y a una vivienda digna, además de los derechos de los niños. Sostiene que según el artículo 70 del decreto 919 de 1989 las personas desplazadas por la violencia son merecedoras del mismo tratamiento que las personas reubicadas de zonas de alto riesgo.

Posteriormente, el actor amplió los hechos expuestos en su escrito de tutela. En primer lugar, expone que se desempeña como contratista de Emcali, que devenga un salario mensual de trescientos cuarenta mil pesos (340.000) y que su vinculación con dicha empresa se extendía hasta diciembre de 1998. Manifiesta que durante cinco años vivió en Puerto Trujillo, Meta, en una casa arrendada. Señala que era propietario de una finca de tres hectáreas en la selva,

pero que no cuenta con la documentación que certifique dicho título. Sobre las circunstancias que lo obligaron a abandonar su lugar de vivienda relata lo siguiente:

"yo trabajaba en la finca y los fines de semana trabajaba con pollo y pescado, por lo que me tenía que trasladar a Villavicencio, y la guerrilla pensó que yo estaba llevando información a las autodefensas y por eso me dieron dos días para que desocupara, por lo que yo abandoné todo el 15 de diciembre de 1997, únicamente con mi familia. Dejé todas mis cosas allá, enseres y demás. Entonces me trasladé a vivir a la ciudad de Villavicencio. Vivía también en una casa arrendada, vivía en el barrio Villa Amelia. Allí estuve hasta el 24 de junio de este año. Allá en Villavicencio estuve trabajando en una carretera vendiendo frutas en la plaza. Yo me vine para Cali, porque tenía todos mis hijos en Timba, Cauca. Estaban con mi señora madre que vive allá, mi esposa estaba conmigo. Yo también me vine porque el trabajo se puso malo y mi meta era regresarme para acá. Yo no regresé a Timba, porque yo tuve un problema con unos muchachos y ellos ahora están en la guerrilla, eso fue una pelea y yo no puedo irme para allá."

Expone que las anteriores razones lo llevan a buscar una vivienda "que no sea regalada, sino por lo menos que me la adjudiquen para pagarla". El actor relata el proceso que ha seguido para obtener lo anterior:

"empecé a tocar puertas primero en Bogotá y allá me dijeron que no tenían los recursos presupuestales para adjudicarme la casa, porque en la capital el Inurbe estaba en quiebra, me mandaron mi petición para aquí para Cali, pero resulta que aquí en Cali la respuesta que me dan es la que aparece fechada 24 de agosto de 1998, y dirigida al Ingeniero Gustavo Valdivia Lazarte, donde prácticamente me dicen que la vivienda que se da a los desplazados es de carácter transitorio y es diferente a los planes de vivienda para los reubicados de zonas de alto riesgo".

Reitera que el tratamiento que debe dársele a las personas desplazadas por la violencia debe ser el mismo que se le da a las personas víctimas de desastres y calamidades, según lo establece la ley 387 de 1997 y el artículo 1° del Decreto 976 de 1997. Aclara que lo que solicita es una solución definitiva a su problema de vivienda y fundamenta su petición en el numeral 5° del artículo 17 de la ley 387. Resalta la parte de la norma que establece que a la población desplazada se le debe permitir el acceso directo a la oferta social del Gobierno.

De otra parte, señala que la Defensoría del Pueblo le consiguió a él y a su familia alojamiento temporal en Cali. Expresa que tiene una deuda con Cupocrédito en Villavicencio y que "es por eso que no he podido salir adelante, además mi trabajo no es estable, mi esposa para ganarnos la vivienda tiene que ayudar a hacer la comida de los niños de la calle".

2. Pruebas

2.1. El Juzgado Trece Penal Municipal de Cali ordenó oír en declaración al representante de la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali y al delegado en el Valle para la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia.

2.2. El representante de la unidad jurídica de la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali manifestó en su declaración juramentada que la Regional de Cali de la Defensoría del Pueblo, quien es la encargada de todo lo relativo a los desplazados, le informó que se estaban instalando Comités para buscar soluciones para los problemas de los desplazados, dentro de las que se incluiría el tema de la vivienda. También expresó que la Subsecretaría de Mejoramiento Urbano y Regulación de Predios era la encargada de la adjudicación y titulación de vivienda y que dicha dependencia le formuló una consulta a la Secretaría de Vivienda Social en la que preguntaba si era posible atender los casos de desplazados por la violencia en los mismos términos de financiación y ubicación que los proyectos para familias que deben ser reubicadas.

Expresa el declarante que dio respuesta a la consulta mediante el oficio UJ 691 de agosto 24 de 1998. En su escrito expuso que en las resoluciones 020 de 1997 y 027 de 1998, proferidas por la Secretaría de Vivienda de Cali, se consagran unas condiciones especiales para los reubicados del municipio – calidad que es establecida mediante los censos realizados por el municipio a través de planeación municipal, a través de los cuales se determinan las zonas de alto riesgo en la ciudad, de conformidad con lo establecido por la ley 9 de 1989. Asimismo, indicó que en la resolución 027 se establece el precio de venta y las condiciones de pago para las unidades básicas de los programas de vivienda de interés social denominados Urbanización los Pizamos I Decepaz para las familias reubicadas provenientes de sectores de alto riesgo. Expresa entonces que la Secretaría de Vivienda no puede darle una destinación diferente a las viviendas construidas para las familias reubicadas provenientes de sectores de alto riesgo. Aclara que para una eventual adjudicación de

vivienda para personas desplazadas por la violencia debe seguirse el procedimiento regular de solicitud de vivienda, solicitud que estaría sujeta a la disponibilidad de inmuebles que tenga el municipio y a la discrecionalidad del secretario de vivienda.

Por último, aclara que por familias reubicadas se entienden aquellas que, por encontrarse en una zona de alto riesgo, definido así por los estudios técnicos adelantados por el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, han sido trasladadas a un inmueble aportado por el municipio de Cali, a fin de eliminar los riesgos contra su vida y aportarles una vivienda digna. Por su parte, las personas desplazadas son aquéllas que, por causa de la violencia, se han visto forzadas a trasladarse de su sitio habitual de vivienda hacia otros lugares del país.

2.3. El director regional de la Red de Solidaridad Social en Cali rindió también declaración ante el Juzgado. Sobre los programas de vivienda para la población desplazada manifiesta lo siguiente:

En concreto, sobre los programas de vivienda para desplazados en el municipio de Cali expresó:

"El municipio creó el Comité Municipal de Desplazados con el propósito que en este espacio se debatiera el problema de esta población y así mismo se definieran algunos programas de atención. Consecuentemente con ello se elaboró un proyecto de construcción de vivienda rural avalado por la respectiva Secretaría de Vivienda Social para atender 60 familias y el cual se encuentra en trámite ante la Caja Agraria. Este proyecto nació del conocimiento que teníamos de la asignación de unos recursos para atender programas de vivienda para desplazados en el Valle del Cauca (...) Para la definición de los beneficiarios se creó un comité conformado por la Cruz Roja Internacional, la Cruz Roja Colombiana y la Arquidiócesis para que revisara los nombres de las familias que habían solicitado ser atendidos por su condición de desplazados. Con muchas dificultades logramos acceder a un listado de 60 familias para ser beneficiarias y estas son las que hacen parte del proyecto que se presentó para su financiación a la Caja Agraria. El proyecto se encuentra en la Caja Agraria para su aprobación (...) También es de resaltar que este es el primer proyecto que en el municipio se intenta consolidar para beneficio de este tipo de población. La Secretaría de Vivienda cofinanciará el mismo, aportando los lotes en los cuales se construiría el proyecto. El

municipio anteriormente no había definido ninguna política para la atención de esta población por tanto se encontraban sin elementos legales para implementar proyectos de este tipo".

El director regional de la Red de Solidaridad Social en Cali manifiesta que el señor Marco Tulio Ararat se encuentra incluido como posible beneficiario dentro del proyecto de vivienda mencionado. Asimismo aclara que el ente competente para atender los programas de vivienda urbana para desplazados a nivel nacional es el Inurbe.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1 El 23 de noviembre de 1998, el Juzgado Trece Penal Municipal de Cali denegó la tutela presentada. El Juzgado expone que el actor ha demostrado su calidad de desplazado por la violencia y que ha realizado diferentes gestiones encaminadas a encontrar una solución a su situación. De otro lado, resalta la atención que el gobierno nacional le ha prestado a la situación de los desplazados por la violencia en Colombia a través, por ejemplo, de la regulación normativa que ha expedido y del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada. En concreto, en relación con el caso del actor señala que de la información brindada por el director regional de la Red de Solidaridad Social se extrae que él se encuentra incluido en un listado como posible beneficiario de un programa de vivienda que dicho organismo está adelantando.

Manifiesta el juez de tutela que no concede la protección constitucional solicitada por el actor por cuanto el derecho a la vivienda no es fundamental, porque las autoridades encargadas de atender las demandas del actor le han dado respuesta y, por último, porque los programas de vivienda para los que el actor está aspirando requieren de estudios previos, de presupuesto y de un trámite legal y administrativo que no puede pasarse por alto a través de una acción de tutela.

3.2. El actor impugnó el fallo de tutela, sin manifestar el fundamento de su determinación.

3.3. El 22 de enero de 1999, el Juzgado Once Penal del Circuito de Cali confirmó la decisión de primera instancia. El Juzgado resalta que el actor "aparece como posible beneficiario de los planes de vivienda que a través de las organizaciones Estatales se han conformado para tratar de mejorar la calidad de vida de los desplazados". Sostiene que por tratarse de

proyectos definidos por ley y que requieren de presupuesto para su ejecución “no se puede a través de una acción de tutela, tratar de acelerar su trámite, pues no puede el juez de tutela disponer la inmediata consecución de recursos destinados a la construcción de la solución de vivienda que reclama el accionante, pues ello lesionaría la igualdad de las otras personas que en las mismas condiciones se encuentran, además que no siendo ordenador del gasto, mal puede hacerlo sin invadir la órbita de acción de la Administración Municipal que ha venido trabajando en el proyecto”.

De otra parte, considera que la protección al derecho a la vivienda no es materia de acción de tutela y que, además, en razón a que la protección para las personas desplazadas se encuentra consagrada en la ley 387 de 1997, lo pertinente es hacer uso de la acción de cumplimiento.

T-254941

1.1. El 27 de julio de 1999, el señor Jairo Reyes Cabrera entabló una acción de tutela contra el gerente de la Red de Solidaridad Social, por cuanto éste habría vulnerado sus derechos a la vida, la salud y la dignidad. El actor afirma que él y su familia son desplazados por la violencia y que la entidad demandada ha incumplido con su deber de lograr su establecimiento en el municipio de Guayabal, para lo cual debe garantizarle, entre otras cosas, el desarrollo del proyecto productivo de trabajo que le había ofrecido. En concreto, relata lo siguiente:

“Vivíamos desde hace 14 años en el Departamento del Meta, municipio de Cumaral, hasta el 21 de abril del presente año, junto con nuestros tres hijos menores (…)

“El 14 de marzo de 1999, llegaron unos hombres armados y nos cogieron las casas a plomo y mataron a un compañero.

“Por lo anterior, nos vimos obligados a desplazarnos a Villavicencio, para que el Ministerio de Agricultura asumiera nuestra protección y ayuda, pero dadas las amenazas nosotros nos trasladamos a Bogotá.

“Estando en Bogotá desde el 21 de abril, remitidos por el alcalde de Villavicencio, el

Ministerio de Agricultura nos envió al Ministerio del Interior para que asumiera nuestra protección.

"El Ministerio del Interior a su vez nos envió al Departamento del Tolima, Municipio de Guayabal, y solo nos apoyó con $200.000 para que nos estableciéramos, prometiéndonos ayuda humanitaria y que nos apoyaban con el 'proyecto productivo', lo que no aconteció.

"El alcalde del municipio de Guayabal se vio en la necesidad, entonces, de traernos a Bogotá, junto con otras familias afectadas, para que insistiéramos en la Red de Solidaridad Social en el cumplimiento de su deber para la ayuda humanitaria y el 'proyecto productivo'. Estamos aguantando hambre y enfermedad.

"La Red de Solidaridad Social no ha cumplido ni conmigo ni con las demás familias que aquí en Guayabal están a la espera de ayuda efectiva. El ancianato de Guayabal donde hay ancianos desplazados está condenado también.

"Nos estamos viendo avocados a pedir en los semáforos.

"Somos 21 familias."

1.2. El 30 de julio de 1999, el Gerente de la Red de Solidaridad Social dio contestación a la demanda de tutela. Relata lo siguiente acerca de la ayuda económica que la Red de Solidaridad Social le había dado al actor para su reubicación voluntaria,:

"3. El día 9 de julio de 1999, el señor Jairo Reyes suscribió el Acta de Reubicación Voluntaria, para dirigirse al municipio de Guayabal, así mismo el accionante manifiesta en el mismo acto 'que se ha acordado con la Red de Solidaridad Social y la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia del Distrito Capital, aprobar una ayuda única y final para la reubicación voluntaria del núcleo familiar y su establecimiento definitivo, según los destinos, montos y responsabilidades que se describen a continuación: 1. Apoyo en pasajes terrestres y para movilización de los enseres familiares, hasta el lugar de reasentamiento, responsabilidad de la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia del Distrito Capital. 2. Apoyo para gastos de viaje, aportados por la Red de Solidaridad Social, entregados en Bogotá, previo viaje. 3. Apoyo único para instalación por valor de doscientos mil pesos (200.000) por unidad familiar aportados por la Red de Solidaridad Social, a ser

entregados por la Delegación Red de Solidaridad Social en el sitio de destino'. De conformidad con el acta de reubicación voluntaria de fecha 9 de julio de 1999, la Red hizo entrega real y material de los recursos al accionante.

"4. Respecto al proyecto productivo, actualmente la Red de Solidaridad Social y la Unidad de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia del Distrito Capital, se encuentran diseñando un programa de apoyo a procesos para la estabilización económica, dirigido a la población desplazada. De resultar exitoso este programa los accionantes previo cumplimiento de las condiciones que se definan podrán acceder a los mecanismos que se implementen para garantizar su estabilidad económica mediante la formación, montaje, seguimiento, capacitación y asesoría administrativa, que se requiera, todo ello dentro del proceso del marco de estabilización socioeconómica.

"5. No es cierto lo que argumenta el accionante en el numeral 6° del escrito de tutela cuando manifiesta que la Red de Solidaridad Social se comprometió a brindarle apoyo para la ejecución de un proyecto productivo en la localidad de Guayabal, departamento del Tolima. Al contrario, éste manifestó a los funcionarios de la Red de Solidaridad Social de Santa Fe de Bogotá su interés para reubicarse en el municipio de Guayabal, por cuanto contaba con opciones de empleo que le generarían ingresos. Fueron estos los motivos que llevaron a la celebración del Acta de Reubicación voluntaria de fecha 9 de julio de 1999.

"6. De acuerdo con el artículo 7° de la ley 387 de 1997, corresponde a los Comités Municipales brindar colaboración al Sistema Nacional de Atención integral a la población desplazada por la violencia, razón por la cual es impropio lo que manifiesta el accionante en el numeral 7° de la acción de tutela toda vez que el burgomaestre al haber traído nuevamente a este desplazado hizo nugatorios los esfuerzos realizados por la Red de Solidaridad Social al lograr su reubicación en el Municipio de Guayabal."

2. Pruebas

Al proceso se aportó copia de diferentes escritos elaborados por distintas entidades en los que se responde o se comenta sobre las solicitudes de atención presentadas por el actor, en razón de su condición de desplazados por la violencia.

3. Sentencias objeto de revisión

3.1. El 10 de agosto de 1999, el Juzgado 19 de Familia de Bogotá concedió la tutela impetrada por Jairo Vicente Reyes Cabrera. El Juzgado destaca que la Red de Solidaridad Social sí le brindó apoyo económico al actor para su reubicación en Guayabal, lugar que él mismo eligió, según consta en el acta de reubicación voluntaria suscrita por él. Sin embargo, el juzgado afirma lo siguiente:

"Sin duda, ésta no puede tenerse como una solución definitiva a la situación de desestabilización que atraviesa el actor, pues la entidad demandada debió verificar las condiciones de instalación y las fuentes de trabajo de que dispondría el demandante para satisfacer las necesidades de orden material requeridas por el mismo y su familia, pues su función no es simplemente enviarlos a otro lugar del territorio nacional y dejarlos allí a su suerte. Es deber del Estado garantizar que la solución ofrecida sea efectiva, a tal punto que la población colombiana que reclama su protección, realmente la obtenga, para ello deben agotarse todos los esfuerzos a fin de que dichas personas logren una estabilización no solo social sino también económica."

Agrega el Juzgado que la Red de Solidaridad Social no allegó pruebas de haber remitido al actor al municipio de Guayabal, ni de que el alcalde hiciera parte de los Comités municipales para la atención integral de la población desplazada, ni tampoco que el actor hubiera conseguido alguna fuente de ingresos que hiciera innecesaria la ayuda de la Red. Cita al respecto el artículo 15 de la ley 387 de 1997, que trata sobre la ayuda económica que debe brindarse a la población desplazada que ha sido reubicada con el fin de lograr su estabilización. Añade que el actor manifestó que se encuentra aguantando hambre y enfermedades y que, inclusive, se ha visto obligado a pedir dinero en los semáforos, hechos que no fueron desvirtuados por la demandada. En consecuencia, el Juzgado ordena al gerente de la Red de Solidaridad Social que en el término de 48 horas desde la notificación de la sentencia, "tome las medidas necesarias para darle una solución definitiva al demandante, de conformidad con las normas mencionadas, que le garantice, a él y a su familia, la protección, ubicación, seguridad, estabilidad, satisfacción de sus necesidades y demás fines de las leyes y demás reglamentos que protegen a los desplazados".

3.2. El 17 de agosto de 1999, el gerente general (e) de la Red de Solidaridad Social impugna

la anterior decisión. Expresa que la Red no había violado los derechos fundamentales del actor y que había realizado actos positivos de asistencia para con él: "Así se le brindó atención inmediata en la Casa del Migrante donde se le proporcionó albergue y alimentación y se buscó darle una pronta reubicación en su tierra natal donde él manifestó tener vínculos de familia y amistad". Añade que lo que la Red de Solidaridad Social hizo fue "atender de manera adecuada y oportuna los requerimientos reales de la familia desplazada a saber: SU DESEO DE REUBICARSE DE MANERA PRONTA EN EL MUNICIPIO DE GUAYABAL- ARMERO, lo que efectivamente se realizó".

Por otro lado, desmiente la afirmación del actor acerca de que la Red de Solidaridad lo haya tratado en forma indigna. Al respecto expresa que "el equipo que dirijo es consciente y receptivo del alto contenido social de la misma y es contrario a nuestra especificidad atentar contra la dignidad de la persona, y muchísimo menos cuando ésta ha sido golpeada por la violencia y ostenta la calidad de desplazada".

En relación con lo señalado por el juzgado acerca de que la solución brindada por la Red de Solidaridad Social era transitoria, el gerente (e) afirma que acepta que no es una solución definitiva, pero le pide al Juez ser consecuente con la situación económica y social del país y le expone: "señor juez, la Red de Solidaridad Social, bajo ningún aspecto pretende sustraerse a los compromisos adquiridos a través del Decreto 489 de 1999, que nos asignó las actividades y funciones de la Consejería Presidencial para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia". Agrega que la Red reubicó al señor Reyes en Guayabal, Tolima, dando "plena credibilidad a lo manifestado por él en el sentido de que en el plurimentado municipio tenía las facilidades para asegurar la manutención de él y su círculo familiar".

Considera el gerente (e) que la decisión del señor Reyes de devolverse de Guayabal había sido desacertada. Señala que el alcalde "debió convocar de emergencia el Comité Municipal y Distrital, para la atención integral de la población desplazada, con la delegación de la Red de Solidaridad Social para el Departamento del Tolima, o con el nivel central a fin de enterarse de las gestiones realizadas y así coordinar institucionalmente una salida al problema de este desplazado". Concluye, entonces, que el alcalde no había tomado las medidas de asistencia necesarias para el caso del señor Reyes. De otra parte, señala que la Red se encuentra diseñando un programa de apoyo para la estabilización económica de la población desplazada, al cual accedería el señor Reyes. El gerente (e) anexa una constancia

expedida el 12 de agosto por el Secretario de Gobierno del Municipio de Guayabal, en la que se lee: “se ha reunido el Comité conformado para resolver los problemas presentados por los desplazados que están asentados en este municipio y que en las próximas sesiones se establecerán las funciones y tareas para cada ente, con el fin de seguir prestando asistencia a dichas personas”. Anexa también los decretos 061 de 1999 y 0111 de 1999 por medio de los cuales se conforma el Comité Departamental del Tolima para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia.

3.3. El 7 de septiembre de 1999, la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá revocó la decisión de primera instancia. El Tribunal consideró que la Red de Solidaridad Social no había vulnerado ningún derecho del actor ni de su familia. Al respecto afirma: “por parte de la entidad accionada se le prestó ayuda al demandante, para su traslado y el de su familia a la localidad de Guayabal, Tolima, teniendo en cuenta el acuerdo suscrito en tal sentido, pues según lo argumentado por la parte accionante, él contaba con familiares en dicho departamento para lograr conseguir trabajo y sostener a su familia”. Añade el Tribunal que “fue el Alcalde de la población de Guayabal quien hizo nugatorios los esfuerzos realizados por la Red de Solidaridad Social para que el accionante y su familia lograran su reubicación en dicha población.”

Por último, luego de citar el artículo 7° de la ley 387 de 1997, el Tribunal señala que correspondía a los Comités Municipales brindar la colaboración al accionante y a su familia, pues son estos comités los encargados de brindar apoyo a la Red de Solidaridad Social.

Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional

2. De otra parte, dentro del proceso T-254941, la Corte le ordenó a la Red de Solidaridad Social que rindiera un informe detallado sobre la atención que le había brindado al actor, el señor Jairo Reyes Cabrera. El Gerente General de la Red de Solidaridad Social respondió a la Corte de la siguiente manera:

“1.- La ubicación actual del accionante JAIRO REYES CABRERA y su familia es la ciudad de Lérida, Departamento del Tolima, lugar escogido por el desplazado, para establecerse allí con su núcleo familiar y desarrollar el proyecto productivo consistente en una miscelánea.

“2.- Al ciudadano Jairo Reyes Cabrera y su familia, en su calidad de desplazados por la

violencia se les ha prestado hasta la fecha la siguiente atención:

"2.1.- El 19 de julio de 1999, se reubicó al desplazado y su familia en el Municipio de Guayabal- Tolima, por solicitud propia del interesado, en vista que él manifestó contar allí con opciones de empleo, motivo por el cual se le facilitaron los pasajes terrestres y la movilización a dicho lugar de sus enseres familiares; igualmente se le brindó la suma de CINCO MIL PESOS ($5.000.) por persona, como apoyo durante el viaje, para un total de QUINCE MIL PESOS ($15.000). Para efectos de manutención se le entregaron DOSCIENTOS MIL PESOS ($200.000.) adicionales.

"2.2- Posteriormente, y en virtud del fallo del 10 de agosto de 1999, proferido por el Juzgado Diecinueve (19) de Familia de Santa Fe de Bogotá, que resolvió tutelar al señor ..., los derechos constitucionales fundamentales a la vida, la salud y el respeto a la dignidad humana, la Entidad que represento procedió de inmediato a realizar las gestiones pertinentes, a efectos de dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por la ley 387 de 1997, siendo así, que con el concurso del señor Jairo Reyes se acordó la atención a brindar.

"En cumplimiento del citado documento, se procedió a dar curso al proyecto productivo formulado por el accionante el 23 de agosto de 1999, para la estabilización socioeconómica de él y su familia, que consistía en montar una miscelánea en el municipio de Lérida, Tolima cuyo costo ascendió a la suma de TRES MILLONES DE PESOS (3.000.000). Así mismo, se le hizo entrega de un mercado para un mes, y se gestionó ante las autoridades correspondientes la atención en salud, educación y vivienda(...)

"3.- La Red de Solidaridad Social, a través de su Delegación para el Departamento del Tolima, ha venido ofreciendo al señor JAIRO REYES CABRERA, apoyo y acompañamiento para hacer efectivos sus derechos y estabilización socioeconómica.

"4.- Actualmente el señor JAIRO REYES CABRERA, posee un local comercial consistente en un puesto de venta de artículos y ropa ubicado al interior de la plaza de mercado del municipio de Lérida. Es importante advertir, que en dos oportunidades se acordó la toma en arrendamiento de locales para establecer allí la actividad comercial propuesta; pero en la primera de ella no fue posible, por cuanto el arrendador, esto es, la CORPORACIÓN MINUTO DE DIOS, exigió para la celebración del contrato respectivo fiadores con finca raíz, situación que fue imposible acreditar, motivo por el cual se observó un nuevo local de propiedad de la

señora LUCILA OCAMPO VELANDIA, quien accedió a la celebración del contrato de arrendamiento por la suma de $120.000, pero no formalizado por el interesado, quien optó por ubicarse en la plaza de mercado."

El gerente general de la Red de Solidaridad Social anexa a su escrito el informe de atención al actor, el acta de seguimiento de septiembre 7 de 1999, las actas de visita de septiembre 14 y 22 de 1999 y el informe del coordinador zonal del 16 de noviembre de 1999. De dicha documentación se extrae que el proyecto productivo que el señor Reyes formuló tiene un valor total de tres millones de pesos (3´000.000), los cuales le serían entregados en dos desembolsos, cada uno con una destinación e inversión específicas. El segundo desembolso se haría luego de verificar la correcta aplicación del primero, de lo cual estaría encargada la Delegación de la Red en el Tolima. Se establece igualmente que los recursos serían entregados por la Corporación educativa -CREAR-. En relación con el alojamiento del actor y de su familia se observa que se dispuso su ubicación en el Barrio Minuto de Dios y que el canon de arrendamiento que estará a cargo de la Red será de setenta mil pesos ($70.000).

De otra parte, en el acta de visita realizada el 22 de septiembre se constata que el señor Reyes no arrendó un local para la instalación de la miscelánea, sino que prefirió instalar una caseta en las inmediaciones de la Plaza de mercado para vender su mercancía en forma ambulatoria. En el acta se consagra que el señor Reyes solicitó el segundo desembolso y el envío del correspondiente subsidio de vivienda por concepto del arrendamiento de un mes.

También obra en el expediente una comunicación enviada por el coordinador zonal de la Red de Solidaridad Social al delegado departamental de la misma institución, el 16 de noviembre, en la que le manifiesta lo siguiente:

"Dando continuidad a las actividades adelantadas por la Delegación en torno al proyecto productivo asignado por la Red de Solidaridad Social al señor Jairo Vicente Reyes Cabrera en su calidad de desplazado me permito informar las siguientes novedades:

"El día 25 de octubre el señor Reyes presentó una solicitud con derecho de petición en donde hace énfasis al estricto cumplimiento a lo pactado en Bogotá con los funcionarios del Nivel Central de la Red, en razón a que ha enviado varios fax y no ha recibido respuesta.

"El día 10 de noviembre de 1999 se le dio trámite a dicha petición aclarando que los

compromisos adquiridos con él fueron atendidos inmediatamente, de igual forma se hizo entrega del primer aporte del proyecto productivo por un monto de dos millones de pesos ($2´000.000), y que el segundo desembolso se realiza una vez se ejecute el 75% del desembolso inicial, hecho que a la fecha no se ha cumplido porque todavía no se ha establecido oficialmente la miscelánea proyectada, no obstante se verificó que el aporte inicial se había invertido totalmente en artículos para el negocio programado.

"La funcionaria Janeth Díaz Gil coordinadora de esta Delegación en sus labores de seguimiento le ha hecho el acompañamiento permanente y el apoyo respectivo, y gestionó con las autoridades municipales la atención en salud mediante su inclusión en el Sisben lo mismo que en la educación de sus hijos; se tramitó el arrendamiento de dos (2) locales en el barrio Minuto de Dios y a una cuadra de la plaza de mercado para la ubicación de la miscelánea, objetivo que no se logró por no contar con los recursos disponibles según lo expresado por el señor Reyes; la doctora Díaz constató también que la actividad económica de la cual depende es de un puesto de venta de artículos y ropa ubicado en el interior de la plaza de mercado de Lérida.

"Por último cabe destacar que la Delegación ha estado atenta a las diferentes peticiones efectuadas por el señor Reyes, tanto en las solicitudes de desembolso, como en las ya detalladas de atención en salud y educación lo mismo que se le informó de la gestión ante el Inurbe para la solicitud de un subsidio de vivienda aclarando que no nos encontramos en época de postulaciones."

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

T-186589

1. La Defensora Regional del Pueblo para Antioquia instauró una acción de tutela contra la Inspección 8B Municipal de Policía de Medellín, la Secretaría de Gobierno Municipal y/o alcaldía de Medellín, el Ministerio del Interior y la Gobernación de Antioquia, con el fin de evitar el cumplimiento de una orden de desalojo dictada en contra de un grupo de familias desplazadas por la violencia que habían ocupado un lote de terreno de propiedad de CORVIDE- Corporación de Vivienda y Desarrollo Social, entidad descentralizada del orden municipal, adscrita a la ciudad de Medellín. Afirma la Defensora que las entidades demandadas habían incurrido en una serie de omisiones en relación con las familias que

representaba, como consecuencia de las cuales se les vulneraban distintos derechos fundamentales. Solicitó que se suspendiera la diligencia de lanzamiento y que se ordenara a las distintas autoridades que les brindaran "albergue en condiciones dignas a estas víctimas, mientras le dan una salida de fondo a su situación, ya sea de retorno o reubicación en condiciones de seguridad."

2. El Juzgado 26 Penal del Circuito de Medellín denegó la solicitud de tutela. Consideró el juzgado que el Inspector Octavo B Municipal de Policía se ajustó en su actuación a las normas que regulan la materia. A su juicio, los ocupantes en cuyo nombre se instauró la tutela no tenían derecho a oponerse frente al desalojo, razón por la cual no se podía aducir que se les había vulnerado sus derechos fundamentales. Finalmente, el juzgado señala que los terrenos ocupados habían sido declarados como zona de alto riesgo, en la cual se han presentado ya deslizamientos, "no siendo aptos ni siquiera para levantar chozas prefabricadas…"

3. La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín confirmó la decisión de primera instancia. Argumenta que Corvide acreditó cabalmente la titularidad o propiedad sobre el predio y que el Defensor del Pueblo contaba con una serie de acciones legales aptas para defender a los desvalidos, sin necesidad de entrar a defender la vulneración de las normas jurídicas. Concluyó, entonces, que nadie que violente la ley y por su comportamiento cree situaciones conflictivas de hecho, puede reclamar protección de sus derechos de parte del Estado.

T-201615

4. El señor Marco Tulio Ararat Sandoval manifiesta que tuvo que abandonar sus propiedades en el departamento del Meta, por causa de las amenazas que le hiciera un grupo armado que opera en la región. Agrega que actualmente reside en Cali y que solicitó ser incluido dentro de un plan de vivienda de la ciudad, en las mismas condiciones que se le brindan a las personas reubicadas de zonas de alto riesgo. Dado que su solicitud fue denegada, instauró una acción de tutela contra la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali, por considerar que su decisión le negaba la oportunidad de obtener una vivienda y lo discriminaba por su condición de desplazado.

5. El Juzgado 13 Penal Municipal de Cali denegó la tutela presentada. A su juicio, no se había presentado ningún tipo de vulneración de los derechos fundamentales del actor, toda vez

que el derecho a la vivienda no es fundamental. En el mismo sentido, consideró que las autoridades encargadas de atender las demandas del actor le dieron oportuna respuesta, y que si no se habían despachado favorablemente sus pretensiones era porque los programas de vivienda para los que el actor estaba aspirando requerían del cumplimiento previo de distintos requisitos.

6. El Juzgado 11 Penal del Circuito de Cali confirmó la decisión de primera instancia, compartiendo con el a-quo las consideraciones que sirvieron de sustento a su decisión.

T-254941

7. El señor Jairo Reyes Cabrera instauró una acción de tutela contra el gerente de la Red de Solidaridad Social, bajo la consideración de que había vulnerado sus derechos a la vida, la salud y la dignidad. Afirma que él y su familia son desplazados por la violencia y que la entidad demandada ha incumplido su deber de asistencia para con ellos al no garantizarles su establecimiento en el municipio de Guayabal, ni el desarrollo del proyecto productivo de trabajo que les había ofrecido.

8. El Juzgado 19 de Familia de Bogotá concedió la tutela impetrada. Afirmó el juez que, si bien era cierto que la Red le había prestado atención al actor, ésta no podía tenerse como definitiva y la entidad demandada habría debido verificar las condiciones de instalación y las fuentes de trabajo de que dispondría el demandante para satisfacer las necesidades de orden material requeridas por él mismo y su familia. El Juzgado ordenó al gerente de la Red de Solidaridad Social que "tom[ara] las medidas necesarias para darle una solución definitiva al demandante, de conformidad con las normas mencionadas, que le garantice, a él y a su familia, la protección, ubicación, seguridad, estabilidad, satisfacción de sus necesidades y demás fines de las leyes y demás reglamentos que protegen a los desplazados".

9. La Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Fe de Bogotá revocó la decisión de primera instancia. El Tribunal consideró que la Red de Solidaridad Social no había vulnerado ningún derecho del actor ni de su familia. Por el contrario, afirmó que la entidad demandada le había prestado ayuda al demandante para su traslado y el de su familia a la localidad de Guayabal, teniendo en cuenta el acuerdo suscrito en tal sentido. Añadió que fue el Alcalde de la población de Guayabal quien hizo nugatorios los esfuerzos realizados por la Red de Solidaridad Social para que el actor y su familia lograran su

reubicación en dicha población.

El problema planteado

10. Se trata de establecer si las diferentes entidades oficiales demandadas vulneraron los derechos fundamentales de los actores, todos ellos personas desplazadas por causa de la violencia, en la medida en que no habrían accedido a concederles los beneficios por ellos solicitados.

Los desplazados internos en Colombia: una situación de grave emergencia social

11. Desde la década de los ochenta, Colombia afronta un verdadero estado de emergencia social, que se manifiesta en el desplazamiento forzado de cientos de miles de colombianos, la mayoría de los cuales son menores de edad y mujeres. No es ésta la primera vez que esto ocurre en el país.1 Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el pasado, la consagración constitucional del Estado colombiano como un Estado social de derecho le exige prestar una atención especial a esta calamidad nacional, con el fin de aliviar la suerte de los colombianos afectados por esta tragedia política y social.

No existe unanimidad acerca del número de desplazados en el país. La misma condición de los desplazados dificulta en gran medida la elaboración de estadísticas confiables, dado el temor de muchos de ellos de ser ubicados nuevamente por las personas que los indujeron con violencia a abandonar sus domicilios. Sin embargo, si bien no existe certeza definitiva acerca de estos datos, lo cierto es que todas las cifras dan cuenta de que el desplazamiento forzado constituye actualmente una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas.

Hasta el año de 1995 se hablaba de un número de desplazados internos que oscilaba entre 150.000 y 300.000 colombianos.2 Sin embargo, solamente hasta el año de 1995 se realizó una investigación de amplio alcance, dirigida a establecer la magnitud de este problema en el país. Se trata del estudio publicado por la Conferencia Episcopal Colombiana sobre “Derechos humanos y desplazamiento interno en Colombia”3, que cubrió el fenómeno del desplazamiento interno en el país entre los años de 1985 y 1994, y en el cual se llegó a la siguiente conclusión:

“Según los resultados de las encuestas, en Colombia existen entre 544.801y 627.720 personas desplazadas por razones violentas en los últimos diez años. El número promedio de desplazados es de 586.261 personas que integran 108.301 hogares.

“Estas cifras permiten afirmar que el desplazamiento forzoso causado por violencia es un problema sociodemográfico relevante en el contexto de la situación nacional, toda vez que representa aproximadamente el 2 por ciento del total de la población. Es decir, que uno de cada 60 colombianos fue obligado a migrar por factores violentos en los últimos diez años.”4

12. Lamentablemente, el número de desplazados internos ha venido creciendo de manera sostenida desde el año de 1995. El Boletín N° 28 de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento – CODHES -, publicado en febrero de 2000, trae los siguientes datos:5

“Una vez más las personas que no participaron en las hostilidades fueron las principales víctimas de una confrontación armada que se mantiene, se expande y se agrava en medio de las expectativas por los avances y tropiezos en los procesos de paz.

“La estrategia de guerra en la que los civiles son objetivos militares y los territorios son escenario de disputa o control siguió su curso, y la principal y más numerosa consecuencia de este método perverso fue la salida forzosa e involuntaria de personas que buscan opciones de protección en otros lugares dentro y fuera del territorio nacional.

“Este desplazamiento sin tregua se evidencia en una población estimada en 288.127 personas que integran aproximadamente 57.625 hogares6 que fueron obligados a huir durante 1999 por acción directa o indirecta, deliberada o no, de grupos paramilitares, guerrillas o Fuerzas Militares, en el marco de operaciones insurgentes o contrainsurgentes adelantadas en desarrollo de la confrontación armada en Colombia.

“De este total de población, alrededor de 11.700 colombianos buscaron refugio y protección en territorio fronterizo de países vecinos (Panamá, Venezuela y Ecuador) consolidando una tendencia creciente de internacionalización de la crisis humanitaria que vive el país como consecuencia de la guerra irregular.7

“La población desplazada en 1999 es ligeramente menor a la registrada en 1998, pero mantiene los niveles críticos de los últimos años: 700.000 entre 1985 y 1994; 89.000 en 1995; 181.000 en 1996; 257.000 en 1997 y 308.000 en 1998. Es decir, en Colombia, alrededor de 1.900.000 personas han sido desplazadas de sus lugares de vivienda y trabajo como consecuencia del conflicto armado en los últimos 15 años.”

Los datos sobre el número de desplazados en Colombia en los últimos 15 años los resume el director de CODHES en el siguiente cuadro, del cual concluye que actualmente existen en el país aproximadamente 1.843.000 personas desplazadas, lo que significa que “el 5% de la población colombiana o uno de cada 20 colombianos ha vivido la dramática situación de desplazamiento por violencia en Colombia”:8

Desplazados en Colombia 1985-1999

AÑO

NUMERO DE PERSONAS

1985

27.000

1986

36.000

1987

59.000

105.000

1989

119.000

1990

77.000

1991

110.000

1992

64.000

1993

45.000

1994

78.000

1995

89.000

1996

181.000

1997

257.000

1998

308.000

1999

288.000

Fuente: Conferencia Episcopal de Colombia – CODHES

Elaboración: CODHES

13. La dimensión del problema del desplazamiento interno en Colombia se hace más evidente cuando se observan los datos sobre el mismo tema a nivel comparativo internacional. Cohen y Deng aportan los siguientes cuadros acerca del desplazamiento interno en el mundo, para los años de 1995 y 1996:9

Los diez países del mundo con mayor número de nacionales  desplazados y refugiados. 1995

País

Número de desplazados internos

Número de refugiados

Total

Sudán

4,000,000

448,100

4,448,100

Afganistán

500,000

2,328,400

2,828,400

Bossnia/Herzegovina

1,300,000

905,500

2,205,500

Ruanda

1,545,000

2,045,000

Turquía

2,000,000

15,000

2,015,000

Angola

1,500,000

313,000

1,813,000

Liberia

1,000,000

725,000

1,725,000

Irak

1,000,000

622,900

1,622,900

Sierra Leona

1,000,000

363,000

1,363,000

Azerbaiyán

670,000

390,000

1,060,000

Fuente: U.S. Committee for Refugees, World Refugee Survey 1996.

Estimativos de Personas desplazadas internamente, 1995 y 1996

País

1995

País

1996

Sudán

Sudán

4,000,000

Turquía

2,000,000

Turquía

500,000-2,000,000

Angola

1,500,000

Afganistán

1,200,000

Bossnia /Herzegovina

1,300,000

Angola

1,200,000

Irak

1,000,000

Bossnia y Herzegovina

1,000,000

Liberia

1,000,000

Myanmar (Birmania)

500,000-1,000,000

Sierra Leona

1,000,000

Liberia

1,000,000

Myanmar (Birmania)

500,000-1,000,000

Irak

Sri Lanka

850,000

Sri Lanka

900,000

Azerbaiyán

670,000

Sierra Leona

800,000

Colombia

600,000

Colombiab

600,000

Afganistán

500,000

Azerbaiyán

550,000

Mozambique

500,000

Suráfricaª

500,000

Ruanda

500,000

Líbano

450,000

Suráfricaª

500,000

Perú

420,000

Perú

480,000

400,000

Líbano

400,000

Federación Rusa

400,000

Burundi

300,000

Zaire (Congo)

400,000

Somalia

300,000

Georgia

285,000

Siria

300,000

Chipre

265,000

Georgia

280,000

India

250,000

Chipre

265,000

Somalia

250,000

India

250,000

Guatemala

200,000

Federación Rusa

250,000

Croacia

185,000

Croacia

240,000

Siria

125,000

Zaire (Congo)

225,000

Kenia

100,000

Kenia

210,000

93,000

Guatemala

200,000

Papua Nueva Guinea

70,000

Ghana

150,000

Ugandab

70,000

Armenia

70,000

Armenia

50,000

Filipinas

60,000

Tayiquistán

50,000

Camboya

55,000

Camboya

32,000

Tayiquistán

17,000

Nigeria

30,000

Mali

10,000

Djibouti

25,000

n.d.

Ghana

20,000

Nigeria

n.d

Argeliab

10,000

Uganda

n.d.

Mozambique

n.d.

Ruanda

n.d

Fuente: U.S. Committee for Refugees. Worl Refugee Survey, 1996 y 1997.

n.d. No disponible

a. La mayoría de los surafricanos han sido desplazados por causa de la violencia en Kwa-Zulu Natal. La cifra de desplazados para este país no incluye los millones de personas de raza negra que carecen de tierras o de viviendas adecuadas en razón de las políticas del apartheid. Muchas de ellas se han integrado en otras áreas y no se consideran desplazadas…

b. Las cifras pueden ser mucho más altas.

Como se observa, Colombia aparecía en los años de 1995 y 1996 con un número de 600.000 desplazados, si bien para el último año se anotaba que la cifra podía ser mucho más alta. Pues bien, si se atiende al número total de desplazados que ha señalado CODHES para el año de 1999 – es decir 1.843.000 personas -, Colombia sería, en el caso de que se mantuvieran constantes las cifras contenidas en los cuadros transcritos, el tercer país del mundo con mayor número de personas desplazadas internamente, después de Sudán, con 4 millones de desplazados, y de Turquía, con 2 millones. Importa anotar que en estos dos países el desplazamiento forzado obedece a conflictos internos originados en diferencias religiosas y culturales – como en Sudán -, y en choques entre nacionalidades – como en Turquía. Así, Colombia sería el país con el mayor número de personas desplazadas internamente como consecuencia de un conflicto socioeconómico complejo. Igualmente, el país afronta la mayor crisis humanitaria de Occidente.

14. Ahora bien, las cifras presentadas por el CODHES han sido objeto de crítica por cuanto tienen un carácter acumulativo. Con ello se quiere significar que sus datos reportan las personas que han sido desplazadas, pero no tienen en cuenta las personas que han retornado a sus lugares de origen – como ocurre frecuentemente en el caso de los desplazamientos masivos – o las que ya se han reubicado en otras zonas de manera definitiva – como se podría pensar que ocurre con muchos de los desplazados de los primeros

años. De acuerdo con esta crítica, que parece acertada, el número de personas desplazadas sería considerablemente inferior al ofrecido por CODHES.

La Red de Solidaridad Social manifiesta que, "[d]e acuerdo con información de la Red Nacional de Información y la suministrada por las gobernaciones departamentales al Ministerio del Interior, se estima que actualmente existen cuatrocientas mil personas desplazadas." Asimismo, expone que la misma Red Nacional de Información estima que "desde 1996 se han desplazado un número cercano a las veinticinco mil familias al año..."10 Estos números son claramente inferiores a los suministrados por la Conferencia Episcopal Colombiana, en 1995, y por CODHES, actualmente. Sin embargo, los datos ofrecidos por la Red son también objeto de fuerte controversia, por cuanto se considera que se quedan muy atrás de la dimensión de este fenómeno social. La misma Red de Solidaridad Social reconoce que "hay dispersión en las fuentes que estiman el número global de desplazados, y deficiencias en el registro de la población..."11

Como se observa, existen disputas acerca de los datos sobre personas desplazadas en el país. Todo indicaría que los críticos de las dos fuentes de datos mencionadas tienen razón en sus argumentos. Muy probablemente el número real de desplazados en Colombia está muy por encima de los datos que ofrece la Red de Solidaridad. También debe encontrase por debajo de las cifras que ofrece el CODHES. Pero más allá de la discusión acerca de cuáles datos se acercan más a la realidad, lo importante es establecer que ambos datos permiten deducir que cientos de miles de colombianos se encuentran huyendo de sus lugares de origen, con todas las dificultades que ello genera y las violaciones y amenazas de los derechos fundamentales y del derecho internacional humanitario que de allí se derivan. Y, lamentablemente, como las estadísticas lo indican, el problema se ha agudizado en los últimos años y tiende a agravarse aún más.

15. El incremento permanente del número de municipios afectados por el problema del desplazamiento forzado en el país es un buen indicativo del agravamiento continuo de este fenómeno. Las siguientes cifras aportadas por el CODHES son ilustrativas al respecto:

1. "El estudio de la Conferencia Episcopal (...) advertía sobre 99 municipios de expulsión y 134 municipios de llegada en el período 1985-1994. Posteriormente, el SISDES de CODHES

identifica a 176 municipios de expulsión y 208 de llegada en 1995 manteniendo la tendencia en cuanto a zonas expulsoras, pero ampliando el espectro de zonas de llegada; en 1996, se incrementa a 248 el número de municipios de expulsión y se reduce a 180 el número de municipios de llegada con una diversificación de las zonas de expulsión y una tendencia marcada a la concentración en grandes ciudades y ciudades intermedias como puntos de llegada. Desde entonces, aumentan los municipios de expulsión y se mantienen más o menos estables los municipios de llegada. En 1997, el sistema arroja 259 municipios de expulsión y 177 municipios de llegada. En 1998, los desplazados salieron de 295 municipios y se asentaron en 205, manteniendo la tendencia de incremento de las zonas de expulsión."12

Las estadísticas que ofrecen la Red de Solidaridad Social y el documento Conpes 3057 de 1999 son nuevamente diferentes, pero también dejan en claro la gravedad del problema del desplazamiento forzado en el país: "Desde el punto de vista de la evolución geográfica, el fenómeno del desplazamiento interno causado por el conflicto armado involucra a ciento treinta y nueve municipios. De estos, ochenta municipios exclusivamente expulsan población por causa del conflicto armado, cuarenta expulsan y reciben, y diecinueve son sólo receptores de población desplazada (...) Los municipios expulsores se concentran fundamentalmente en el Urabá ampliado, el centro del Chocó, el sur de Bolívar, el Magdalena Medio, el Catatumbo, la Sierra Nevada de Santa Marta y los departamentos de Guaviare, Caquetá y Meta. Los municipios que reciben población desplazada son, en general, grandes y medianas ciudades."13

Consecuencias del desplazamiento forzado

16. En la investigación realizada por la Conferencia Episcopal Colombiana se señala que el proceso de desplazamiento forzado que afronta Colombia genera consecuencias socioeconómicas, políticas y psicosociales.14 Sin ignorar la importancia de las otras consecuencias,15 a continuación se hará énfasis en los datos referentes a los efectos socioeconómicos del desplazamiento forzado. Para ello se hará una reseña de los resultados de distintas investigaciones realizadas.

17. En su libro sobre las crisis humanitarias que genera a nivel internacional el fenómeno del desplazamiento interno por causa de la violencia, Cohen y Deng expresan acerca de la

extrema condición de debilidad de los desplazados internos: “De los grupos poblacionales del mundo en situación de riesgo, las personas desplazadas internamente tienden a estar entre los más desesperados. Ellos pueden ser reubicados por medios violentos, con base en razones políticas o étnicas, o encontrarse atrapados en medio de conflictos, de ataques armados y violencia física. Huyendo y sin documentos, ellos son blanco fácil de detenciones arbitrarias, reclutamientos forzados y asaltos sexuales. Desarraigados de sus lugares de origen y privados de sus recursos básicos, muchos de ellos sufren profundos traumas físicos y psíquicos. Ellos se encuentran privados de vivienda, comida y servicios de salud más frecuentemente que el resto de la población. El Centro de los Estados Unidos para el Control de Enfermedades reporta que las tasas de mortalidad entre los desplazados internos han sido hasta sesenta veces más altas que aquéllas de los no desplazados dentro del mismo país. De hecho, las más altas tasas de mortalidad de que se ha tenido noticia durante las emergencias humanitarias siempre se han presentado ente las personas desplazados internamente.”16

El caso colombiano confirma en buena medida lo expresado por Cohen y Deng. Los connacionales obligados a abandonar sus hogares por medio de la violencia son en su mayor parte campesinos pobres, con un bajo nivel de instrucción escolar. Además, la mayoría de las personas desplazadas son menores de edad y mujeres. Ellos se trasladan principalmente a las ciudades, en las cuales tienen pocas posibilidades de acceder a una vivienda digna y a un trabajo estable. Frecuentemente, el resultado de la migración forzosa a la que se ven sometidos es el agravamiento de las ya de por sí precarias condiciones de vida que tenían en el campo.

18. En el ya mencionado informe de la Conferencia Episcopal se señala que la población desplazada ascendía al 2 % del total de la población colombiana e involucraba a sus sectores más vulnerables. Allí se especifica que el 41.8% de las personas desplazadas eran hombres, mientras que el 58.2% mujeres. También se precisa que el 75.4% de las jefaturas de familia estaba en cabeza de hombres y que el 24.6% era ejercida por mujeres. Asimismo, se señala que el 59.4 de las personas desarraigadas por causa de la violencia eran menores de 19 años.

El 10.7% de las personas desplazadas se había reubicado en zonas rurales, mientras que el 78% lo había hecho en los cascos urbanos, donde el jefe de familia pasó a desempeñarse

como vendedor ambulante o pequeño comerciante (22,5%), obrero (12.9%), en oficios varios (11.3%), en labores relacionadas con el campo (10.7%), etc. El reporte anota que un 11 % se encontraba desempleado.

Las encuestas realizadas daban como resultado que sólo el 22,1% de las personas desplazadas contaban con atención en el campo de la salud, hecho que, a juicio de los investigadores, resultaba especialmente grave, dados los altos porcentajes de mujeres, niños y ancianos dentro de esta población y las necesidades de atención psicológica que ella presenta, como consecuencia de los traumas generados por la violencia.

En igual sentido, el informe señala cómo el 52.4% de la población desplazada habitaba en inquilinatos y tugurios ubicados en zonas urbanas marginales, alojamientos que, además de obligarlos al hacinamiento, no guardaban relación alguna con sus anteriores lugares de vivienda. Ello, por cuanto el 69.3% de la población desplazada vivía anteriormente en casa propia, una situación a la que solamente podía acceder ahora el 28% de ella.

Finalmente, en relación con la atención recibida, el informe señala que de las encuestas realizadas se infería que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia manifestaba que no había recibido ninguna ayuda dentro del proceso de migración. Así, el 83% expresó que no la había recibido antes del desplazamiento, el 61% tampoco la obtuvo durante el mismo y el 58% tampoco la recibió después del desplazamiento. Igualmente, la gran mayoría de los encuestados que obtuvo alguna cooperación informó que ella provino de las ONG y de la Iglesia.

19. También el documento "Esta guerra no es nuestra: Niños y desplazamiento forzado en Colombia" – elaborado conjuntamente por Codhes, la Unión Europea y Unicef Colombia -, señala que la población campesina es el sector social más afectado por el fenómeno del desplazamiento forzado. Según los datos allí reseñados, en 1998, el 82% de los desplazados provenía de zonas rurales. Del total de la población rural desplazada, el 46% de los hogares eran propietarios de tierras, al tiempo que el 18% correspondía a asalariados agrícolas o trabajadores independientes vinculados con la producción agropecuaria.

Continúa el documento señalando que el 53% de las personas desplazadas eran mujeres y niñas, y que las mujeres eran cabeza de familia en el 32% del total de los hogares. Añade que el 70% del total de la población desplazada estaba constituido por menores hasta los 19

años, de los cuales el 60% correspondía a niños y niñas menores de 14 años.

En relación con las condiciones económicas que afrontaban las personas que habían tenido que abandonar sus hogares por causa de la violencia, el documento señala que un 48.9% de ellas se encontraba desempleado, y que la economía informal en las ciudades era la principal opción que encontraban para la supervivencia. En el mismo sentido, el informe menciona que el derecho a la vivienda era abruptamente desconocido en el traumático proceso del desplazamiento forzado. Al respecto anota: "Si antes de la salida el 86% de los hogares vivía en casas ubicadas en zonas rurales o semirurales, de los cuales el 70% eran propietarios, en situación de desplazamiento viven en casas el 33%, de los cuales el 13% son propietarios. Los hogares restantes se hacinan en cuartos (46%) o en viviendas precarias en zonas de invasión y de alto riesgo".

El documento establece que de la población desplazada para 1998, sólo el 34% de los hogares tenía acceso a servicios de salud. En materia de escolaridad el panorama no era mejor. Al respecto se expresa que en la población desplazada "el analfabetismo alcanza el 10%, la primaria incompleta el 37%, la primaria completa 12%, la secundaria incompleta el 14%, la secundaria completa el 3%, la educación superior el 0.6% y la educación técnica el 0.3%. El porcentaje restante corresponde a menores de seis años". Esta situación se agravaba con el desplazamiento forzado, por cuanto "el 77% de los menores y jóvenes que estaban vinculadas a la educación formal antes del desplazamiento, no ingresaron al ciclo escolar después del desplazamiento…"

También en lo relacionado con el acceso a los servicios públicos esenciales las personas desplazadas afrontaban un deterioro de su calidad de vida. Al respecto se señala: "En 1998, a diferencia de los años anteriores, el acceso a servicios públicos es más limitado para los desplazados. En efecto, los servicios de energía, acueducto y alcantarillado tenían mayor cobertura en las zonas de llegada. Antes del desplazamiento tenían conexión eléctrica el 46% de los hogares desplazados y en los nuevos sitios de vivienda tienen esta posibilidad el 43%. El servicio de acueducto era una posibilidad para el 37% antes del desplazamiento y para el 32% después del desplazamiento. Sólo la conexión al servicio de alcantarillado presenta índices favorables, pues el 17% no tenía este servicio antes mientras que el 25% tiene hoy esa posibilidad. Pareciera que la sobrepoblación de algunas zonas urbanas ha generado un colapso en la prestación de los servicios básicos y que el desplazamiento forzado es una de

las causas de esta situación.”

Finalmente, en lo que se refiere a la ayuda humanitaria, entendida como alimentación, transporte y alimento temporal, el documento señala que había sido recibida por el 81% de los hogares desplazados. El 28% de esa ayuda había sido suministrada por la Iglesia, el 21% por el Gobierno y el 20% por las Organizaciones no Gubernamentales. Otro 20% fue brindado por familiares y amigos de los hogares desplazados.

20. La Arquidiócesis de Bogotá y el Codhes publicaron, en 1999, los resultados de las investigaciones realizadas sobre las personas desplazadas por la violencia que se habían refugiado en las ciudades de Bogotá y Soacha. 17 De esa investigación se han tomado los datos que a continuación se exponen.

Para el caso de Bogotá, la investigación destaca que es la ciudad con mayor afluencia de personas desplazadas: entre 1985 y 1998 la capital del país habría recibido 64.229 familias, es decir, 327.555 personas. Se estima que entre diciembre de 1997 y noviembre de 1998 se asentaron en la ciudad 13.642 hogares, que representarían 54.570 personas, la mayoría de ellos menores de edad.

El informe establece que “antes del desplazamiento el 39% de los hombres jefes de hogar eran asalariados agrícolas y el 47% eran productores agropecuarios.” Estos porcentajes contrastan con los que resultan luego de la llegada a la ciudad, puesto que “sólo el 2% de los jefes de hogar mantiene un trabajo asalariado en la zona rural, y el 1% dice mantener una actividad productiva en el agro.” La investigación resalta que el 39% de los jefes de hogar se asume como desempleado, mientras que el 36% manifiesta desempeñarse como vendedor informal o en actividades de la economía informal.

En un 17% de las familias desplazadas, la jefatura del hogar es ejercida por mujeres, de las cuales el 14% se asumen como desempleadas, el 16% como vendedoras ambulantes, el 7% como trabajadoras independientes y otro 7% como empleadas domésticas.

En cuanto a las condiciones de vivienda, el documento señala que mientras antes del desplazamiento el 91% de la población desplazada vivía en una casa, después del mismo el 68% se concentra en cuartos o casas de inquilinato. Mientras que antes del abandono forzado de sus hogares el 81% habitaba una vivienda propia, después de ese suceso sólo el

3% tiene esa posibilidad, 66% vive en arrendamiento y el 31% en casas de familiares o de amigos, o en albergues provisionales.

En materia de salud, el documento menciona que por lo menos el 45% de la población desplazada requería atención psicológica. Igualmente, señala que un 60% de los desplazados demanda servicios de educación formal, mientras que el 21% reclama procesos de alfabetización y el 19% capacitación técnica. En este aspecto se destaca que, en 1998, 24.293 menores de edad en edad escolar, es decir el 77% de los niños y jóvenes desplazados, no ingresaron a la escuela, al tiempo que del 23% restante, aproximadamente 7.257, el 30% contemplaba la posibilidad de no poder ir la escuela en el año de 1999, por razones económicas.

En lo referente a la ayuda humanitaria recibida con ocasión del desplazamiento, se señala que el 52% provino de la Iglesia, el 33% del Gobierno, el 5% de las ONG y 9% de otras fuentes.

21. En lo que respecta al municipio de Soacha, la misma publicación menciona que entre 1995 y 1998 llegaron a esta población 24.750 personas desplazadas por la violencia – el censo de 1993 registraba un total de 230.335 habitantes para Soacha y los estimativos para 1998 indicaban que su población ascendía a 301.662.

El documento destaca que "se registra un deterioro dramático y creciente de la calidad de vida de los desplazados con relación a su situación antes de la salida involuntaria de sus regiones. En su gran mayoría se trata de población campesina vinculada a la producción agropecuaria, con mínimos niveles de formación y sometidos a sobrevivir en reducidos espacios urbanos, con referentes socioculturales extraños y con dificultades de adaptación al nuevo entorno."

En este contexto, se menciona que el 53% de la población desplazada en Soacha corresponde a menores de 14 años y el 12% a jóvenes que oscilan entre los 15 y los 19 años. Igualmente, se resalta que el 50% de los hogares tienen a una mujer cabeza de familia.

En el mismo orden de ideas, se expone que el 78% de los jefes de hogar desplazados indicaron que antes de la expulsión forzada contaban con algún nivel de posesión y explotación de tierras de uso agropecuario. De este porcentaje, un 90% contaba con títulos

de propiedad sobre la tierra que explotaba, mientras que el 6% la mantenían en posesión. Un 94% de los encuestados agregó que había abandonado su tierra.

De otra parte, el documento relata que el desempleo de los jefes de hogares desplazados en el municipio de Soacha asciende al 32% (21% hombres y 11% mujeres). La mayoría de los que desempeñan una actividad lo hacen en la economía informal. En relación con la educación, se señala que el 7% de los hombres jefes de hogar y el 22% de las mujeres cabeza de familia son analfabetas, y que el 46% de los hombres y el 45% de las mujeres completaron los estudios de primaria. Y en lo que atañe a la educación de los menores de edad, se expresa que antes del desplazamiento el 21% de los niños y jóvenes en edad escolar asistían a la escuela, mientras que después del mismo sólo el 14% ingresó al ciclo educativo.

En materia de atención en salud se manifiesta que, a pesar de que algunos hospitales de Soacha y Bogotá han atendido a la población desplazada, estos programas tienden a desaparecer, por causa de la crisis hospitalaria.

Finalmente, el informe señala que el 60% de las familias desplazadas en el municipio de Soacha recibió ayuda humanitaria. De dicha cifra, según se señala, el 47% provino de las ONG, el 20% de parte del Gobierno, el 11% de familiares y amigos y el 9% de la Iglesia.

22. La Conferencia Episcopal Colombiana creó en el último tiempo un sistema propio de información sobre el desplazamiento forzado, denominado RUT, cuyos resultados son publicados en los Boletines "RUT Informa. Desplazamiento Forzado en Colombia." Hasta diciembre de 1999 habían sido publicados 4 números del mismo.

En el boletín N° 2 se señala que, conforme a los datos estadísticos disponibles en RUT hasta el 30 de junio de 1999, el 46.09% de los desplazados en el nivel nacional eran hombres, mientras que el 53.91% eran mujeres. En el documento se expresa que en el 66.19% de los casos los jefes de familia eran hombres, al tiempo que en el 33.81% eran mujeres.

Con base en una muestra desarrollada sobre la población desplazada asentada en la ciudad de Cartagena, el RUT concluye que el 52.26% son mujeres, mientras que el 43.73% son hombres. Igualmente, en el boletín se expresa que la jefatura de la familia era ejercida en el 61% de los casos por hombres y en el 39% por mujeres. En relación con los niños

desplazados se anota que el 10% son menores de 2 años, el 14% se encuentra entre los 3 y los 6 años y el 30% está entre los 7 y los 17 años de edad. Asimismo se establece que el 2% de las personas pertenecían a la tercera edad.

23. El boletín "RUT No. 3-4" se presentó un informe sobre la población desplazada ubicada en Medellín y Bello. Allí se indica que, en Medellín, el 53% de la población desplazada corresponde a menores de edad. Del total de la población desplazada, el 13% es menor de 2 años, el 12% se encuentra entre los 3 y los 6 años y el 28% está entre los 7 y los 17 años de edad.

El nivel educativo alcanzado antes del desplazamiento por los desplazados asentados en Medellín, según señala el informe, es el siguiente: el 3% había cursado transición, el 38% primaria, el 12% secundaria y el 1% estudios técnicos. El 23% de los desplazados adultos manifiestan que sus hijos en edad escolar están asistiendo a entidades educativas, mientras el 35% manifestó que no asisten y el 42% no respondió a la pregunta.

24. En Bello, el 55% de los desplazados son menores de edad. Del total de personas desplazadas, el 12% son menores de 2 años, el 14% se encuentra entre los 3 y los 6 años, y el 29% está entre los 7 y los 17 años. El 1% de la población está compuesta por personas de la tercera edad. De los menores en edad escolar, el 8% asiste a entidades educativas, mientras que el 20% no lo hace. El 72% de los padres no respondió sobre la vinculación escolar de sus hijos.

En relación con los niveles de escolaridad alcanzados antes del desplazamiento, el informe señala que el 1% de la población tenía nivel de transición, el 47% el de primaria, el 12% la secundaria y el 16% ninguno, mientras que el 16% dijo no saber o no respondió.

25. Finalmente, en el boletín N° 1 se informa sobre los resultados de una pequeña muestra realizada, en marzo de 1999, con personas desplazadas por la violencia en los municipios de Rionegro (Antioquia), Yopal (Casanare), Montelíbano (Córdoba) Valledupar (Cesar), Duitama (Boyacá) y Sincelejo (Sucre). En el informe se menciona que la población encuestada estaba compuesta principalmente por mujeres y menores de edad. Así, de las personas muestreadas se encontró que el 22.6% eran menores de 6 años, mientras que el 30% se encontraba entre los 7 y los 17 años. Ello indicaba que el 52.6% eran menores de edad. En materia de la jefatura de hogar, la encuesta señala que la mujer era cabeza de familia en el 24.04% de los

casos.

26. Para terminar este aparte bien vale la pena destacar lo expresado por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada por la Violencia y la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en el segundo informe entregado al Congreso de la República – en el año de 1998 – sobre la gestión estatal en atención integral a población desplazada por la violencia:

"La última década ha sido excepcionalmente grave y difícil para la población que vive en las zonas de conflicto armado. En primer lugar, porque los actores del conflicto armado, particularmente la guerrilla y los grupos paramilitares, en el propósito de mantener y establecer un control territorial militar de vastas zonas rurales, han hecho de la población civil un objetivo militar; y en segundo lugar, porque ante las masacres, desapariciones forzadas y las amenazas de muerte, miles de pobladores han tenido que salir individualmente, con su grupo familiar o de manera masiva, de sus lugares de residencia y trabajo hacia los cascos urbanos de los municipios más cercanos y las zonas subnormales de las grandes capitales.

"El desplazamiento forzado implica rupturas y destrucción del tejido social que se manifiestan en los cambios de las estructuras familiares, la recomposición poblacional de inmensas regiones, y la perversión de los poderes políticos y económicos. Además, a nivel comunitario, se han destruido procesos de organización, producción y participación propios de las comunidades rurales, a través de los cuales se han buscado soluciones a sus necesidades básicas.

"La mayoría de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento forzado terminan, en condiciones infrahumanas, hacinadas en zonas marginadas de las ciudades intermedias o capitales, donde la insatisfacción de las necesidades básicas es habitual y su arribo influye decididamente en el empeoramiento de las condiciones generales de vida de la comunidad allí asentada: alojamiento, salubridad, abastecimiento de alimentos y agua potable, entre otros.

"Los efectos psicológicos y culturales del desplazamiento forzado son devastadores. El desplazamiento afecta de una manera total al individuo, pues se ve expuesto a intensos procesos psicoafectivos y socioeconómicos como los sentimientos de pérdida total de sus

referencias e incertidumbre sobre su futuro, el de su familia y allegados.

“La población rural sufre graves procesos de desarraigo al pasar de una cultura rural a una urbana o semiurbana, en la que se le considera extraña y, en el peor de los casos, invasora.

“El desplazamiento enfrenta a las familias a medios socioculturales diferentes a los habituales, en los cuales principalmente las mujeres deben, so solo sobrellevar la pérdida, sino también garantizar la subsistencia del grupo familiar y su reconstrucción en entornos extraños y hostiles.

“Es necesario hacer una especial mención acerca de la situación de la mujer y la niñez, por cuanto, en el contexto de la violencia política y el desplazamiento forzado, sobre esta población se producen los mayores impactos negativos, siendo la que sufre de manera más dramática los traumatismos de la guerra: procesos de pérdida y duelo, grave deterioro psicosocial y sociocultural, y procesos de agudización de la marginación y pobreza.”

Acerca de la situación de los menores y las mujeres desplazadas el informe señala:

“La población menor es considerada como la más vulnerable en situaciones de desastre, ya sea natural o de origen antrópico. Esta caracterización implica que son los niños y niñas quienes más están expuestos al sufrimiento y a la vulneración de sus derechos en casos de emergencia.

“Así, durante el proceso de desplazamiento, etapa previa, impacto, movilización, asentamiento transitorio, reubicación o retorno, los niños y niñas ven reducidos dramáticamente entre otros, sus derechos a la educación, salud y recreación. En repetidas ocasiones son testigos silenciosos de homicidios de familiares y vecinos, incineración y despojo de los bienes familiares, violación de madres y hermanas, hechos violentos que conducen al desplazamiento de la familia. Estos actos de terror dejan graves secuelas emocionales en todos los desplazados, pero especialmente en los menores, que no logran darse una explicación de su tragedia y, dada las cerradas estructuras familiares campesinas y populares, no encuentran explicación entre los adultos.

“Los menores pierden su entorno cotidiano, generalmente caracterizado por espacios abiertos y rodeados de personas conocidas que forman parte de la familia ampliada. Se ven

reducidos a precarios espacios donde tienen que permanecer por largos periodos de tiempo hacinados con personas desconocidas o familiares y parientes. Adicionalmente, durante el desplazamiento no pueden establecer comunicación alguna dada la situación de temor que vive la familia. En éstas circunstancias son frecuentes las violaciones a la privacidad del menor, las violaciones sexuales y el maltrato.

"En multitud de ocasiones los niños y las niñas desplazadas deben asumir una serie de tareas propias de los adultos, como la crianza de hermanos menores, la preparación de alimentos, e incluso, el liderazgo familiar, ante la pérdida de uno o ambos padres.

"En situación de desplazamiento los menores se ven obligados a emplearse, generalmente en pésimas condiciones y con ínfimos salarios, abandonando la posibilidad de continuar o iniciar sus estudios. Algunos toman el camino de la guerra, vinculándose a cualquiera de los actores armados.

(…)

Del total de personas encuestadas en los sitios de llegada entre 1996 y 1998 y que alcanzan a 61.066 (12.924 grupos familiares)18, el 50.36% corresponde a mujeres que se han visto obligadas, durante el proceso de desplazamiento, a ejercer la jefatura del hogar.

"(…)

"Del total de personas desplazadas, tan sólo 17.64% de las mujeres tienen cédula de ciudadanía o tarjeta de identidad, frente a un 59.97% de los hombres que la poseen, situación que pone de manifiesto, incluso antes del desplazamiento, las limitaciones de la mujer rural respecto del ejercicio pleno de la ciudadanía, de derechos fundamentales y las restricciones al acceso de servicios y tierra.

"El impacto que tienen los desplazamientos para la mujer se puede sintetizar así:

– La mayoría de las mujeres se convierten en jefas de hogar por la viudez o la ruptura de las relaciones de pareja

– La pérdida del compañero o del hijo, además del destierro obligado, causa un fuerte trama psicológico

– El desplazamiento hace recaer en las mujeres la responsabilidad casi exclusiva por la familia

– Las desplazadas sufren enormes dificultades de organización por el trauma sufrido y por los bajos niveles de educación que tienen como mujeres rurales que son en su gran mayoría

– Las desplazadas presentan una mayor vulnerabilidad frente a las agresiones sexuales, y pueden caer más fácilmente en la prostitución, debido a la desprotección social, psicológica y económica."

La respuesta del Estado colombiano a la situación de desplazamiento forzado

26. A pesar de que el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia se había hecho evidente desde el año de 1985, tal como se dedujo del estudio realizado por la Conferencia Episcopal Colombiana, el Estado colombiano solamente empezó a elaborar respuestas integrales para el problema a partir del documento Conpes 2804 del 13 de septiembre de 1995, que estableció el "programa nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia".19 El mismo documento señala que hasta ese momento el Estado había venido actuando "de manera coyuntural, deficiente y dispersa" frente al problema del desplazamiento interno.

El mencionado documento Conpes 2804 realiza primero una descripción del problema, para lo cual se remite a los datos arrojados por la investigación publicada por la Conferencia Episcopal Colombiana, en 1995. Luego, define cuál será la población objetivo de la política de atención a los desplazados internos. Para ello utiliza, como lo han hecho los documentos posteriores, la definición de desplazado interno creada por la Consulta Permanente para el Desplazamiento en las Américas. A continuación, define los objetivos del programa y determina las estrategias y actividades del mismo.

El documento determina que el programa estaría a cargo de la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos – entidad adscrita al Ministerio del Interior -, la cual contaría con el apoyo de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y tendría las siguientes responsabilidades: garantizar la coordinación interinstitucional para la atención y ejecución de los programas, subprogramas, proyectos y acciones específicas; diseñar, poner en servicio, mantener y actualizar un registro nacional

de desplazados, beneficiarios y usuarios del programa;  fungir como secretaría técnica del Consejo Nacional para la Atención de Población Desplazada por la Violencia, que habría de fijar la política nacional sobre esta temática; y diseñar y coordinar la ejecución de las políticas definidas por el Consejo, así como proponerle políticas, acciones y planes generales y específicos.

27. El documento Conpes 2804 de 1995 fue sustituido por el documento Conpes 2924, del 28 de mayo de 1997, sobre el "Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia." En el documento se realiza inicialmente el siguiente balance de la ejecución del programa nacional de atención a la población desplazada por la violencia, que había sido aprobado mediante el Conpes de 1995:

"El Programa ha tenido dificultades de gestión y coordinación interinstitucional, de información y de carácter financiero. En primer lugar, el poco compromiso de las entidades con la política20 y el prolongado proceso de restructuración del  Ministerio del Interior21, han limitado la capacidad para liderar, desde una perspectiva gerencial, el Programa y al mismo tiempo han sido obstáculos para su puesta en marcha y su adecuada ejecución. Las acciones de la Dirección para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, que no han sido pocas, no han estado articuladas a un plan integral, y se debieron concentrar básicamente en resolver lo relativo a la atención humanitaria de emergencia22. Las acciones para la estabilización socio-económica, el retorno voluntario o la reubicación de las familias y personas desplazadas, han sido pocas y muy puntuales. Bajo estas condiciones era poco posible articular, en forma integral, a las demás organizaciones públicas y privadas interesadas en ejecutar acciones en favor de la población desplazada.

"En segundo lugar, las prioridades que en la Unidad Administrativa se definieron en torno a la atención de emergencia, aplazaron indefinidamente la necesidad de poner en operación un sistema de información sobre el fenómeno del desplazamiento y registro de beneficiarios del Programa, a pesar de que la Organización Internacional para las Migraciones -OIM- ofreció, al propio Ministerio del Interior, cooperación técnica para tal fin.

"Por último, las dificultades presupuestales y financieras prácticamente paralizaron la puesta en marcha del Programa. Para la vigencia de 1996 la Dirección del Ministerio del Interior no contó con recursos 23 y para 1997 cuenta, para todas sus actividades, con $1.666 millones,

pero las dificultades de PAC, han impedido ejecutarlos en lo que va corrido de esta vigencia.

"Entre enero 1996 y abril de 1997, la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz y la Red de Solidaridad Social, a través de diversos convenios y acuerdos con la Cruz Roja Colombiana y la Organización de Estados Iberoamericanos, han ejecutado, con cargo a sus presupuestos y a la cooperación de UNICEF, recursos por $1.222 millones, de los cuales el 83%, se han destinado a financiar acciones de ayuda humanitaria de emergencia, el 3% en acciones de prevención y el 14% en acciones de generación de ingresos, retorno voluntario y reubicación. De estas acciones se han beneficiado, a nivel nacional, 38.182 personas desplazadas.

"El INCORA ha comprometido, entre 1996 y mayo de 1997, $15.058.9 millones en la adquisición y adjudicación de 18 predios para los desplazados.24 Para 1996 el ICBF ejecutó recursos por $120 millones y para 1997, el Instituto ha ejecutado $456 millones y dispone, para tal fin, en el Fondo de Emergencia, de $1.200 millones adicionales.25 El Ministerio de Salud, a través de la Subdirección de Urgencias, Emergencias y Desastres, ejecutó en medicamentos y suministros para la población desplazada $10.9 millones en 1996 y $38.4 millones en lo que va corrido de esta vigencia.

"La dispersión de los recursos, así como la poca coordinación efectiva en su ejecución han duplicado los esfuerzos institucionales y en ocasiones ha elevado los costos de atención26. Esta situación no ha permitido cuantificar el monto total de recursos destinados a cada una de las estrategias del programa, lo que dificulta un control presupuestal ágil, eficaz y un seguimiento a nivel nacional."

Para el efecto, se dispone la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. El Sistema estaría "constituido por las entidades públicas y privadas del orden nacional y territorial que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas de atención a la población desplazada" y su tarea sería la de "ejecutar en forma coordinada y articulada, a través de las entidades que lo conforman, el Programa contenido en el documento CONPES No. 2804, y las acciones contenidas en el Plan Nacional de Atención a la Población Desplazada, documento que recoge los protocolos de atención y las responsabilidades y presupuestos de las entidades involucradas en la política".

Además, dentro del marco de reforma institucional, se modifica la composición del Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se enfatiza la necesidad de ponerlo en funcionamiento; se determina que la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada28 asumirá las funciones de dirigir el Sistema, de garantizar la coordinación de las entidades involucradas en la política y de proponer al Consejo Nacional las políticas de atención a la población desplazada; se redefinen las funciones de la Dirección General Unidad Administrativa Especial del Ministerio del Interior, la cual queda encargada de ejecutar acciones específicas del Plan Nacional y de coordinar operativamente las acciones de las entidades territoriales en relación con la población desplazada. Igualmente, se establece la necesidad de actuar en torno a un Plan Nacional de Atención, de crear una Red Nacional de Información sobre Población Desplazada por la Violencia y de contar con un Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada, como mecanismo subsidiario de ejecución de los recursos.

A continuación, el documento fija distintos lineamientos acerca del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia – el cual debía ser diseñado por la Consejería Presidencial para los Desplazados y aprobado por el Consejo Nacional; del Fondo Nacional para la Atención a la Población Desplazada; y de la Red Nacional de Información sobre Población Desplazada por la Violencia.

1. 28. De conformidad con una recomendación formulada por el documento Conpes de 1997, el 18 de julio de 1997 fue promulgada 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.”

La ley acoge la definición de desplazado que había acuñado la Consulta Permanente para el Desplazamiento de las Américas. Asimismo, establece una serie de principios que orientarán la aplicación de la ley y establece claramente la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y en la adopción de las medidas necesarias para la prevención del desplazamiento forzado, y para la atención integral de los desplazados.

En el título II se establece la creación del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población

Desplazada por la Violencia. Dentro de este marco se dispone, igualmente, la forma de organización y funcionamiento del Consejo Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, un órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y de garantizar la asignación presupuestal para los programas que tienen a su cargo las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

El mismo título prevé que el Gobierno Nacional debe promover la creación de comités departamentales, municipales y distritales para la atención de la población desplazada, los cuales desarrollarán acciones de prevención y procurarán prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento, proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.

La ley delega en el Gobierno Nacional el diseño del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, haciendo especial énfasis en que las medidas y acciones que se adopten en él deberán atender las características y condiciones especiales de las "zonas de expulsión" y de las "zonas recepción".

El artículo 11 de la ley consagra lo referente a la Red Nacional de Información, mediante la cual se debe garantizar "una rápida y eficaz información nacional y regional sobre los conflictos violentos, la identificación y el diagnóstico de las circunstancias que obligan al desplazamiento de la población". Se establece que esta Red deberá funcionar como una herramienta para la evaluación de la magnitud del problema, y para tomar medidas para la atención inmediata, elaborar planes para la consolidación y estabilización de los desplazados y formular alternativas de solución para la atención a la población desplazada por la violencia. Esta red deberá contar con un módulo especial para el seguimiento de las acciones ejecutadas en desarrollo del Plan Nacional. También se prevé la instalación de puntos de información locales y de un observatorio del desplazamiento interno por la violencia, que producirá informes semestrales sobre este fenómeno.

La ley plantea que la asistencia a las personas desplazadas por la violencia constará de cinco etapas, a saber: Prevención, Atención Humanitaria de Emergencia, Retorno, Consolidación y Estabilización Socioeconómica y Cesación de la Condición de Desplazado Forzado. Adicionalmente, el artículo 19 establece las medidas que deberán tomar las instituciones que ostentan responsabilidades en la Atención Integral de la Población Desplazada.

El artículo 20 le confía al Ministerio Público la guarda y promoción de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, al igual que el control del estricto cumplimiento de las obligaciones asignadas a cada institución en el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada.

De otra parte, la ley prevé la creación de un Fondo para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual tendrá como objeto financiar o cofinanciar los programas de prevención del desplazamiento, atención humanitaria de emergencia, retorno, estabilización y consolidación socioeconómica, y la instalación y operación de la Red Nacional de Información.

La ley delega en la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior la protección de aquellas personas desplazadas cuyas vidas se encuentren amenazadas. Al respecto señala que "[l]a evaluación de la situación de seguridad de los desplazados se hará en estrecha colaboración con el Ministerio Público, la Iglesia y las Organizaciones No Gubernamentales que realicen actividades en las zonas de expulsión." Otro punto que merece destacarse de la ley es la consagración de la obligación del Gobierno de ofrecer garantías a las organizaciones de desplazados y a las ONG que trabajan en la atención a este sector social.

Por último, la ley establece en cabeza del Gobierno la obligación de presentar, antes del 16 de marzo de cada año, informes al Congreso sobre la ejecución del Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

29. Posteriormente, se dictó el decreto 173 de 1998, "por el cual se adopta el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia."

1. 30. Finalmente, el 10 de noviembre de 1999 fue aprobado un nuevo documento Conpes sobre el tema, el documento 3057 de 1999. En él también se realiza una evaluación de los resultados de la política gubernamental para los desplazados internos en el país:

"La formulación de políticas y las aciones de respuesta del gobierno colombiano frente al

desplazamiento se han dado a través de los documentos CONPES 2804 de 1995 y 2924 de 1997, la ley 387 de 1997 y el decreto 173 de 1998. La estrategia ha buscado el retorno voluntario o el reasentamiento de la población desplazada, la recuperación de una base económica para las familias y el desarrollo de las zonas expulsoras y receptoras.

"Sin embargo, estas políticas han enfrentado una dispersión de competencias (19 entidades públicas involucradas),29 así como la ausencia de un sistema de seguimiento y de un sistema de indicadores de gestión que permitan definir responsabilidades institucionales y generar un marco para la rendición de cuentas. Igualmente, la concentración de actividades en las instituciones del Estado ha impedido articular y complementar sus acciones con las de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias internacionales con amplia experiencia. Finalmente, se debe trabajar en mejorar la oferta institucional que canalice los esfuerzos técnicos y financieros de forma más equitativa entre las regiones.30

"C. Sistemas de información

"En cuanto a la información, hay dispersión en las fuentes que estiman el número global de desplazados, y deficiencias en el registro de la población, el seguimiento y los mecanismos de alerta temprana. Dichas deficiencias se deben a la ausencia de una metodología única, lo cual ha dado lugar a estimaciones no oficiales que generan confusión y que impiden tener una dimensión real de problema.

"La ausencia de un mecanismo de Alertas Tempranas hace difícil prevenir la ocurrencia del desplazamiento, así como preparar y movilizar a la población en alto riesgo. Se necesita también promover instancias técnicas responsables de analizar la información y desarrollar mecanismos que permitan comunicar de manera oportuna a las entidades responsables.

"Adicionalmente, se requiere hacer efectiva la responsabilidad y participación de los departamentos y municipios en la identificación e implementación de soluciones al desplazamiento, toda vez que tanto las causas como los efectos del mismo tienen características de naturaleza regional y local. En consecuencia, en el marco del proceso de descentralización es necesario que tanto la política como los instrumentos que se diseñen cuenten con una adecuada articulación entre los niveles nacional, regional y local.

"Por último, puesto que el desplazamiento es uno de los principales factores asociados con el

conflicto armado y con la vulneración de derechos fundamentales, es necesario que las acciones en esta materia se articulen a los lineamientos y políticas del gobierno dirigidos a garantizar la prevalencia y cumplimiento de los principios universales de protección a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario."

El documento propone un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos de atención a la población desplazada por la violencia. Igualmente, propone reorganizar y simplificar el marco institucional y fortalecer los sistemas de información. Todos estos elementos apuntan "a la conformación de un esquema institucional más eficaz, que incentive la participación de los municipios y departamentos en desarrollo de sus responsabilidades frente al tema, facilite la rendición de cuentas y permita superar el tradicional enfoque asistencialista y de emergencia."

El Conpes resalta que, como parte de la labor de  mejoramiento del marco institucional, el decreto 489 de 1999 dispuso que la Red de Solidaridad Social sería la única entidad coordinadora del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada. Igualmente, señala que el Fondo Nacional de Atención a la Población Desplazada y el Registro Nacional de Atención a la Población Desplazada habían sido trasladados del Ministerio del Interior a la Red, y que se había dispuesto la creación de una Unidad Técnica Conjunta (UTC) entre la Red y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR.

En relación con los objetivos de la política de prevención y atención del desplazamiento forzado, se señala que ellos son particularmente los siguientes:

"- Prevenir el desplazamiento forzado a partir de un sistema de alertas tempranas que permita prever situaciones de riesgo, mejorar las condiciones de seguridad en las zonas de alto riesgo y generar transformaciones locales que disminuyan la vulnerabilidad de la población

"- Prestar atención humanitaria a las personas desplazadas, bajo estándares mínimos de calidad, y mejorar la provisión de estos servicios a través de la conformación de alianzas entre el Estado, las ONG y las agencias internacionales especializadas

"- Promover la estabilización socioeconómica de las personas desplazadas a través de incentivos al retorno voluntario

"- Establecer mecanismos para proteger a la población antes, durante y después del desplazamiento

"- Simplificar y reorganizar el marco institucional del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada

"- Establecer un esquema de ejecución descentralizada, que tenga en cuenta la responsabilidad de los municipios y departamentos, y facilite la participación del sector privado, agencias internacionales, Iglesia y ONGs, en alianza con el Estado

1. "- Fortalecer la Red Nacional de Información sobre el Desplazamiento, con base en un sistema de estimación global, un mejor sistema de registro con mayor cobertura y con mecanismos de seguimiento y evaluación."

El Plan de Acción se diseña alrededor de las etapas de prevención; atención humanitaria; retorno, reubicación y estabilización socioeconómica; y protección. Para la etapa de la prevención se prevén cuatro estrategias: la de seguridad, la de fortalecimiento local en municipios expulsores y receptores, la de promoción de la paz cotidiana y la seguridad y la de comunicaciones para la prevención. Por su parte, la etapa de atención humanitaria se focaliza en servicios de emergencia, y programas especiales de salud y educación de emergencia. A su vez, en la etapa de retorno, reubicación y estabilización socioeconómica la estrategia se entra fundamentalmente en proveer el acceso a tierras, soluciones de vivienda y estabilidad socioeconómica. Finalmente, en la etapa de protección se trata de establecer los mecanismos que garanticen la seguridad tanto de las comunidades desplazadas como de sus líderes. Importa aclarar que en los distintos programas se prevé una atención preferencial a los niños, las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y los grupos étnicos.

El documento prevé, además, como acciones complementarias al Plan de Acción, el fortalecimiento del marco institucional y del sistema de información – este último en lo

relativo a la estimación global del desplazamiento y el mejoramiento del sistema de registro, "diseñando un formulario único nacional y un procedimiento único de registro que permita garantizar la confidencialidad del nombre y el documento de identidad de las personas desplazadas", formulario que sería diligenciados por el Ministerio Público y registrado en la oficina departamental de la Red -; el establecimiento de sistemas de alerta temprana y el monitoreo de la gestión a través de indicadores básicos de gestión.

Finalmente, en el documento se estima que, acorde con las metas financieras del Plan Colombia, la ejecución de la política de desplazados tendría un costo aproximado de US$360 millones para los años 2000 –2002, sin incluir adjudicación de tierras y vivienda. Estos dineros habrían de ser canalizados a través del Fondo de Atención Integral a la Población Desplazada, a través de un esquema de fiducia. Se prevé que la Red, en asocio con el Departamento Nacional de Planeación, debe diseñar "un esquema de incentivos en los proyectos de ampliación de cobertura y alcantarillado y saneamiento básico a los municipios que involucren a la población desplazada, de manera que éstos puedan acceder a recursos de los fondos del Programa de Subsidio Rural de la Red de Solidaridad Social, del Fondo de Atención Integral a la Población Desplazada y del Fondo de Inversiones para la Paz."

El desplazamiento forzado es un fenómeno social que da lugar a la vulneración múltiple, masiva y continua de los derechos fundamentales de los colombianos obligados a migrar internamente

31. No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia.

El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados sus derechos de expresión y de asociación.

De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que

son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias.

32. También existe acuerdo acerca de que la vulneración de los derechos citados implica la violación de distintos instrumentos internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer, la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José, el artículo 3° Común de los Convenios de Ginebra y el Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

33. De acuerdo con los estudios que se han realizado, la gran mayoría de los desplazados forzados abandonan sus lugares de origen por causa de las amenazas y el temor que generan las acciones de los llamados grupos de autodefensa – frecuentemente denominados como paramilitares – y las organizaciones guerrilleras.31

A pesar de lo anterior, al Estado colombiano le corresponde velar por la suerte de las personas desplazadas. Las normas constitucionales ponen a la persona como el centro de la actividad del Estado32 y ello entraña la obligación del Estado de procurar el bienestar de los asociados. Esto significa que, en primer lugar, debería evitar que se presentaran las situaciones que generan el desplazamiento forzado de colombianos, el cual, como ya se vio, comporta la vulneración de múltiples derechos de los asociados. Sin embargo, por diversas razones, cuyo análisis desborda el marco de esta sentencia, el Estado no ha cumplido con esta obligación. En vista de esta omisión y de las deplorables condiciones de vida que afrontan las personas desplazadas por efectos de la violencia, el Estado debe procurar brindarles las condiciones necesarias para retornar a sus hogares o para iniciar una nueva vida en otros lugares.

34. Indiscutiblemente, a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, el Estado modificó su postura de ignorar el fenómeno del desplazamiento forzado, para asumir sus

responsabilidades en relación con las personas afectadas por el desarraigo obligado. Indicativo de ello son el desarrollo experimentado por el marco normativo y los resultados que acreditan los informes que han sido presentados al Congreso por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada, en 1998; por la Consejería Presidencial para la Atención a la Población Desplazada y la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en 1999; y por la Red de Solidaridad Social, en 2000.33

Con todo, a pesar de los progresos realizados, las carencias que se advierten en punto a la atención a la población desplazada siguen siendo múltiples. Los mismos documentos Conpes 2924 de 1997 y 3057 de 1999 dan cuenta de esta situación, que también es resaltada por las comunidades desplazadas, los organismos y las ONG internacionales, y las ONG nacionales.34

Evidentemente, la atención a más de un millón de personas desplazadas supone una inmensa tarea para el Estado colombiano. Pero, además, en el reto de desarrollarla a cabalidad se compromete la legitimidad del Estado: si el Estado – que de acuerdo con la teoría es la asociación que debe monopolizar el ejercicio de la fuerza – no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas. Este es precisamente uno de los puntos que debe distinguir el Estado colombiano de los otros centros de poder bélico que se han erigido en el país. Su capacidad de integrar y recibir aceptación por parte de los asociados – es decir, de ejercer dominio, en términos weberianos – depende de su disposición para hacer cumplir los presupuestos a los que se obliga por la Constitución Política, cuales son los de ser un Estado democrático – que permite la participación de los ciudadanos -, de derecho – es decir, que respeta las libertades de los asociados – y social – en la medida en que no le es indiferente el bienestar de los colombianos, sino que se compromete a garantizarlo.

35. A la Rama Ejecutiva del Poder Público le corresponde determinar los mecanismos prácticos mediante los cuales debe adelantarse la atención a los colombianos desplazados por la violencia. Para ello debe sujetarse a lo prescrito por la Rama Legislativa a través de la ley 387 de 1997. Mal podría esta Corporación arrogarse la facultad de establecer a priori

cómo debe operar en la práctica diaria esa atención. Sin embargo, sí es labor de esta Corte fijar algunos lineamientos y criterios que deben regir la atención a la población desplazada para garantizar la vigencia de sus derechos fundamentales, tal como se hace a continuación. Estos lineamientos constituyen imperativos de orden constitucional, de manera que su incumplimiento puede ser demandado ante los jueces constitucionales.

36. El desplazamiento forzado de personas en Colombia ha tenido y tiene lugar de manera casi imperceptible para el resto de la población. Por eso ha sido calificado como un proceso silencioso y clandestino. La atención de los cientos de miles de nacionales desplazados exige, sin embargo, que la sociedad reconozca la tragedia humanitaria que afronta el país. Esa es la única posibilidad de comprometer a la totalidad de los colombianos en  la lucha contra los efectos devastadores del desplazamiento forzado sobre las personas.

Como ya se señaló, el desplazamiento forzado de colombianos es un tema que ocupará la atención del país por muchos años, incluso para el caso de que se logre un pronto acuerdo de paz con las organizaciones alzadas en armas. De la capacidad del Estado y la sociedad para resolver este problema depende en buena medida la forma que tomará el futuro del país. Por lo tanto, el propósito de aliviar las condiciones de vida de los desplazados y de brindarles la oportunidad de reiniciar sus actividades cotidianas debe convertirse en una misión nacional, que comprometa al Estado y la sociedad, y no solamente a los gobiernos.

Lo anterior significa que el tema de los desplazados debe dejar de manejarse como un problema de algunos funcionarios y especialistas, para pasar a ser una preocupación de todos los colombianos. Solo así será posible convocar la solidaridad con los connacionales  desalojados de sus hogares – C.P., arts. 1 y 95.2 – y evitar que afloren prejuicios y tratos discriminatorios en su contra. Por lo tanto, una de las labores más importantes que debe desarrollarse es la de sensibilizar a los colombianos acerca de la tragedia nacional que significa el desplazamiento forzado y de la necesidad de comprometer todos los esfuerzos para aliviar la situación de las personas directamente afectadas.

37. Las dimensiones del desplazamiento forzado en el país sugieren que se ha desbordado la capacidad del Estado colombiano para enfrentar este problema. Ante esta perspectiva, el gobierno ha invitado a los organismos y a las organizaciones no gubernamentales del orden internacional para que colaboren en su atención. Esta postura gubernamental se ajusta al

principio número 1 del artículo 2 de la ley 387 de 1997, que señala que "[l]os desplazados forzados tiene derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria."

Es acertada la decisión del gobierno de solicitar el concurso de los organismos y las ONG internacionales para atender el problema de los desplazados. Ante la impotencia del Estado para atender la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado en el país, se impone sobre otras consideraciones la necesidad de brindar los cuidados necesarios a las personas que han sido obligadas a abandonar sus lugares de origen.

En este sentido, el gobierno debe impulsar aún más la cooperación internacional para la atención del fenómeno del desplazamiento forzado, y considerar debidamente las recomendaciones que le sean formuladas por las entidades internacionales.

38. En el año de 1998, el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, señor Francis Deng, presentó los principios rectores de los desplazamientos internos, elaborados en respuesta a la solicitud que le transmitieran la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Comisión de Derechos Humanos para que se preparara un marco jurídico adecuado para la protección y asistencia de los desplazados internos. Sobre estos principios señaló el señor Deng:35

"9. Los Principios Rectores tienen por objeto tratar las necesidades específicas de los desplazados internos de todo el mundo, determinando los derechos y garantías necesarios para su protección. Los principios reflejan y no contradicen la normativa internacional de derechos humanos y el derecho humanitario internacional. Reafirman las normas aplicables a los desplazados internos, que se encuentran sumamente dispersas en los instrumentos existentes, esclarecen las ambigüedades que puedan existir y tratan de colmar las lagunas identificadas en la compilación y análisis. Se aplican a las diferentes fases de los desplazamientos, ya que conceden protección contra los desplazamientos arbitrarios, proporcionan acceso a la protección y asistencia durante los desplazamientos y garantías durante el regreso o el asentamiento y la reintegración sustitutorios.

"10. Los Principios pretenden orientar al Representante en el cumplimiento de su mandato; a los Estados en su tratamiento del fenómeno de los desplazamientos; a todas las demás autoridades, grupos y personas en sus relaciones con los desplazados internos, y a las

organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales en su respuesta a los desplazamientos internos.

“11. Los Principios permitirán al Representante vigilar con mayor eficacia los desplazamientos y dialogar con los gobiernos y todos los órganos competentes en nombre de los desplazados internos; invitar a los Estados a que los apliquen cuando proporcionen protección, asistencia y apoyo para la reintegración y el desarrollo de los desplazamientos internos, y movilizar la respuesta de los organismos internacionales, las organizaciones regionales intergubernamentales y no gubernamentales sobre la base de los Principios. En consecuencia, los Principios Rectores pretenden ser una declaración de carácter persuasivo que proporcione una orientación práctica y sea al mismo tiempo un instrumento de política educativa y concienciación. Del mismo modo, pueden desempeñar una función preventiva en la respuesta tan necesaria a la crisis mundial de los desplazamientos internos.”

Tanto las organizaciones internacionales como las ONG han reconocido la importancia de los Principios Rectores como instrumentos útiles para la defensa de los derechos de los desplazados internos. A manera de ejemplo, en el documento E/CN.4/2000/83 de las Naciones Unidas se señala que “la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA) acogió con agrado los Principios Rectores, manifestó que los apoyaba plenamente y señaló que, por ser la recopilación más amplia de normas aplicables a los desplazados internos, proporcionaban una orientación autorizada a la Comisión sobre la forma de interpretar y aplicar la ley durante todas las etapas del desplazamiento. La Comisión y su Relator sobre los desplazados internos han comenzado a aplicar los Principios Rectores en su labor.”36

Efectivamente, en su Tercer Informe sobre los Derechos Humanos en Colombia, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos expresó que los Principios Rectores “en esencia reiteran en un documento único y en términos más detallados los principios generales de protección, establecidos en la Convención Americana y otros tratados, y abordan las zonas grises y lagunas del derecho que fueron identificadas por el Sr. Deng. El documento consiste de 30 principios que abordan todas las etapas del desplazamiento: las normas aplicables antes de que ocurra el desplazamiento interno (es decir, protección concreta contra el desplazamiento arbitrario), las normas aplicables en situaciones de desplazamiento y las aplicables en el período postconflicto (…) La Comisión acoge con beneplácito y apoya

plenamente los Principio Rectores. Como la reiteración más completa de las normas aplicables a los desplazados internos, los Principios Rectores dan a la Comisión una importante orientación sobre cómo debe interpretarse y aplicarse la ley durante todas las etapas del desplazamiento."37

Los Principios Rectores no han sido aprobados mediante un tratado internacional. Sin embargo, dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución.

39. En los últimos años, muchos colombianos perseguidos por la violencia han optado por buscar refugio en los países vecinos. Frecuentemente, estos Estados les han negado su protección y han procedido a devolverlos a Colombia. En relación con estos connacionales – en la inmensa mayoría de los casos personas sin recursos – el Estado colombiano debe procurar ante los Estados vecinos que les brinden la atención que se ha acordado internacionalmente para los refugiados.

40. Las personas desplazadas por la violencia no demuestran una capacidad organizativa que les permita exponer sus reivindicaciones y controlar a las entidades respectivas. Quizás ello explica que en el último tiempo distintos grupos de desplazados acudan a las vías de hecho para solicitar la atención a sus demandas. Evidentemente, el Estado no puede generar la convicción de que solamente responde ante las acciones de fuerza. Si bien es comprensible que la situación de desesperanza que afrontan las personas desplazadas los impulse a creer que tienen que recurrir a estos mecanismos para lograr ser oídos, lo cierto es que las acciones de fuerza tienden a distorsionar los programas y las prioridades fijadas para la atención a la población desplazada. Además, la aceptación de estas situaciones conduce finalmente a recompensar a los más intrépidos, en desmedro del principio de igualdad, tanto en su aplicación especial para el caso de los más débiles, como en el caso de la aplicación

ordinaria a que aspiran todos aquellos que pacientemente esperan su turno de atención.

La desorganización de la población desplazada y la descoordinación existente entre las instituciones encargadas de desarrollar la política de atención a la población desplazada hacen necesario que la Defensoría del Pueblo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, proceda a controlar el funcionamiento de la atención a la población desplazada y a establecer un mecanismo de diálogo permanente con la Red de Solidaridad Social y las demás instituciones, con miras a exponer los problemas que se detectan, a promover el diseño de las soluciones más adecuadas y, en general, a discutir las políticas de atención. De la misma manera, es necesario que la Defensoría asuma una amplia labor de difusión de los instrumentos jurídicos existentes para el tratamiento del problema del desplazamiento forzado, tarea que debe enfocarse tanto hacia los funcionarios públicos del orden nacional y territorial como hacia las mismas personas desplazadas.

41. Esta Corporación ha tenido noticia de distintas entidades territoriales que se niegan a asumir sus obligaciones para con la población desplazada que arriba a ellos.38 Dos son las causas fundamentales para ello: la estigmatización de las personas desplazadas, las cuales son frecuentemente consideradas más como un problema de orden público que como las víctimas del conflicto armado, y el temor de que la atención a los desplazados constituya un incentivo para su mayor afluencia.

Es importante enfatizar que los desplazados son las principales víctimas de la violencia que flagela al país. El hecho del desplazamiento forzado comporta para ellos una ruptura violenta con su devenir existencial y la violación múltiple y continua de sus derechos. Es por eso que el Estado y la sociedad misma les deben prestar una atención especial. Cualquier acto de discriminación contra ellos constituye una vulneración flagrante del principio de igualdad, atacable ante los jueces de tutela. En principio, cualquier tipo de diferenciación – no positiva – que se base en la condición de desplazado debe considerarse como violatoria del derecho de igualdad contemplado en el artículo 13 de la Constitución.

De otra parte, es claro para la Corte que la afluencia de desplazados puede constituir una importante carga para las ya de por sí exangües arcas de las entidades territoriales. Sin embargo, ello no exime a las entidades territoriales de su responsabilidad para con las personas desalojadas de sus hogares. Los departamentos y los municipios deben prepararse

para recibir de manera adecuada a los colombianos que son expulsados de sus hogares por causa de la violencia, y para colaborar de manera activa en la atención de la población desplazada.

Con todo, la Corte considera que la Nación debe asumir los costos finales que genera la atención a las personas desplazadas. El desplazamiento forzado es un problema del orden nacional, generado fundamentalmente en dinámicas nacionales y, en consecuencia, su atención debe correr por cuenta de la Nación. Como ya se ha señalado, las entidades territoriales cuentan con pocos recursos, los cuales pueden ser fácilmente excedidos por la ola migratoria que genera la violencia en el país. Pero, además, los estudios indican que la migración provocada por la violencia tiende a concentrarse en algunas ciudades, las cuales afrontan, entonces, una demanda excesiva, que no pueden satisfacer. La consecuencia de ello es, en última instancia, que las entidades territoriales nieguen o soslayen su obligación de atender a los colombianos desarraigados por la violencia, un resultado evidentemente contrario al espíritu de la Constitución. Por lo tanto, lo más razonable desde el punto de vista del orden constitucional es que sea la Nación la que asuma finalmente los costos financieros que demande la atención a la población desplazada.

No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, como ya se resaltó, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria – la más grave que se presenta en el mundo occidental – que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás.

La Corte estima necesario destacar que para atender este gasto las instituciones cuentan con mecanismos constitucionales ordinarios y extraordinarios. Lo cierto es que el estado de emergencia social que representa el desplazamiento forzado en el país debe ser afrontado sin dilaciones por el Estado, para poder responder verdaderamente a su definición como un Estado social. Y si ello implica sacrificios en otros renglones ha de ser claro que estos tienen pleno fundamento constitucional en el marco del deber ciudadano de solidaridad.

42. El problema del desplazamiento forzado se deriva fundamentalmente del conflicto armado que tiene lugar en el país. La anhelada paz puede demorar aún muchos años para cristalizarse. En atención a ello, es imperativo realizar todos los esfuerzos necesarios para lograr que todos los actores armados respeten a la población civil. Por eso, es imprescindible que se imponga el acatamiento de las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En este orden de ideas, corresponde al Gobierno entrar en contacto con los actores del conflicto armado, con el fin de vincularlos al respeto del derecho internacional humanitario y de lograr que el desplazamiento forzado de colombianos deje de constituir una estrategia bélica.

De otra parte, es preciso que en las conversaciones de paz que adelanta el Gobierno se le otorgue al tema de la humanización de la guerra y del repudio al desplazamiento forzado un carácter prioritario. Sin negar la importancia de todos los demás puntos del debate, lo cierto es que la necesidad de ponerle freno a la barbarie que representa el sacrificio de la población civil en el marco de la confrontación armada debe inmediatamente entrar a formar parte de la negociación con los grupos alzados en armas.

43. En su segundo informe sobre el problema del desplazamiento forzado en Colombia,39 producto de la visita realizada en 1999, el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, señor Francis Deng, manifestaba:

"45. Así, pues, el Gobierno [de Colombia] ha realizado, desde la primera visita del Representante, importantes progresos en la formulación de políticas públicas y la elaboración de marcos legislativos e institucionales para hacer frente a la situación de los desplazados internos. Sin embargo, es en el ámbito de la aplicación donde la reacción del Gobierno es a todas luces insuficiente. En realidad, el establecimiento del sistema nacional para hacer frente al desplazamiento interno ha transcurrido con suma lentitud. Como lo ha reconocido el Gobierno hay varios obstáculos estructurales que se oponen a la aplicación de su política, ya que no se han asumido plenamente las responsabilidades institucionales en los planos central y local, no se ha dispuesto de recursos técnicos y financieros suficientes para que las instituciones puedan desempeñar sus responsabilidades y ha habido una falta de coordinación entre las instituciones."

Como se observa, es necesario que se avance decididamente en la implementación efectiva

de las políticas públicas en este campo.

44. En los pocos años transcurridos desde que el gobierno colombiano se decidiera a reconocer y enfrentar el tema del desplazamiento forzado han tenido lugar diferentes modificaciones en la estructura institucional diseñada para el efecto. Así, inicialmente, el documento Conpes 2804 de 1995 determinó que la coordinación de las entidades encargadas de la atención a la población desplazada residiría en la Unidad de Derechos Humanos del Ministerio del Interior. Luego, mediante el documento Conpes 2924 de 1997, la coordinación del sistema de atención pasó a ser ejercida por la Consejería Presidencial para la Atención de las Personas Desplazadas por la Violencia y, finalmente, el documento Conpes 3057 de 1999 trasladó las tareas de coordinación a la Red de Solidaridad Social. Distintas fuentes consideran que todos estos cambios en lo relativo a la coordinación del sistema de atención a las personas desplazadas ha dificultado el desarrollo de los programas para este sector de la población.

Sin embargo, el reproche más recurrente a la estructura institucional es el de que las distintas instituciones que laboran en actividades relacionadas con los colombianos desplazados por la violencia no trabajan de manera coordinada, con todo lo que ello significa en dilapidación de esfuerzos y recursos.

45. Otra crítica reiterada acerca de la política estatal para el desplazamiento forzado es la de que la ley 387 de 1997 aún no ha sido reglamentada. Al respecto se anota que desde hace varios meses se trabaja en un proyecto de reglamentación, pero aún no ha sido aprobado. La ausencia de esta regulación ha conducido a la inaplicación práctica de distintos apartes de la ley. Así, por ejemplo, se señala que el Consejo Nacional para la Prestación de la Asistencia Integral a los Desplazados, el Observatorio del Desplazamiento Interno por la Violencia y los programas de alerta temprana aún no funcionan. Tampoco han tenido operancia las normas contenidas en la ley (arts. 19 y 27) que persiguen garantizar los derechos de propiedad y de posesión de muchas de las personas desplazadas que, en su huida, han tenido que abandonar sus tierras. Igualmente, se menciona que es necesario desarrollar plenamente la Red Nacional de Información y los distintos programas de atención que, de acuerdo con la ley, le corresponden a las diferentes instituciones.

46. El fenómeno del desplazamiento forzado que afronta Colombia entraña un serio peligro

para la sociedad política colombiana. Como se ha señalado, más de un millón de colombianos se encuentran en la diáspora, acosados por todo tipo de penalidades y agobiados por las violaciones de sus derechos. Estas personas arriban a lugares donde encuentran pocas oportunidades para reiniciar sus vidas y, frecuentemente, no observan que la comunidad política a la que pertenecen asuma la tarea de asistirlos en las necesidades existenciales que les plantea esa situación de emergencia. De lo anterior se deriva una sensación de desprotección y alejamiento con respecto a las instituciones políticas, que no contribuye de ninguna manera al desarrollo del modelo del Estado social democrático de derecho al cual se comprometió la Constitución Política.

Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado. Ello significa que estas personas tienen el derecho de recibir asistencia en la situación de emergencia que enfrentan. Dadas las condiciones del Estado colombiano y la pobreza generalizada que registra el país, es claro que esa atención debe concentrarse en lo urgente y tener un carácter temporal. Sin embargo, como se ha visto, el Estado no ha respondido debidamente a las demandas de este creciente sector de la sociedad colombiana, a pesar de las disposiciones legales y administrativas que han sido expedidas.

Pues bien, el fenómeno del desplazamiento forzado ha generado una situación de emergencia social de tal magnitud que hace necesario que este tema sea asumido directamente por la más alta instancia del país, el Presidente de la República, quien "simboliza la unidad nacional" y "está obligado a garantizar los derechos y libertades de todos los colombianos" (C.P., art. 188) y es al mismo tiempo Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa (C.P., art. 189). La Corte llega a esta conclusión luego de observar el carácter urgente que posee la atención a los colombianos expulsados de sus hogares por causa de la violencia y las dificultades que para este fin plantean la ausencia de coordinación entre las entidades encargadas de asistirlos y las omisiones mencionadas en relación con la aplicación de las normas dictadas para ese propósito.

El Presidente de la República es el órgano constitucional indicado para superar la situación de estancamiento en que se halla la atención a la población desplazada, en vista de la triple función que cumple dentro del ordenamiento constitucional colombiano. En su calidad de Jefe de Estado debe velar por que los colombianos que se encuentran en condición de

debilidad manifiesta – como ocurre con las personas desplazadas – reciban la asistencia que merecen como asociados de la comunidad política cuya existencia y unidad él representa; como Jefe de Gobierno él está llamado a conjurar la situación de perturbación del orden público que genera la emergencia social que representa el desplazamiento forzado; y como Suprema Autoridad Administrativa tiene la capacidad de dictar las instrucciones necesarias para lograr que la administración pública cumpla con sus obligaciones para con las personas desplazadas. Cabe señalar, además, que, dado que el fenómeno de los desplazados por la violencia constituye una perturbación del orden público social y económico del país, las medidas que ordene el Presidente de la República en este campo deben ser acatadas por los mandatarios territoriales, como agentes del Presidente en esta materia (C.P., arts. 296 y 303).

Por lo tanto, es imperioso que el Presidente de la República desarrolle, lo más pronto posible y durante un lapso determinado, las actividades que sean necesarias para determinar, según los recursos y posibilidades existentes, los derechos de las personas desplazadas por la violencia y las obligaciones y responsabilidades de las distintas entidades públicas para con ellas. Para ello, el Presidente cuenta, entre otros instrumentos de actuación, con la potestad reglamentaria de las leyes y la facultad de dictar las directrices y órdenes que considere necesarias. Igualmente, en aras de lograr el cumplimiento del precepto constitucional que prescribe que la función administrativa debe desarrollarse con eficacia, economía y celeridad (C.P., art. 209), el Presidente habrá de establecer la fórmula administrativa que permita atender con prontitud las necesidades urgentes de las personas desplazadas y superar la situación de descoordinación que se presenta en la atención a este sector de la población nacional, de manera tal que se evite el despilfarro de los escasos recursos que posee el país y se favorezca un trabajo mancomunado entre la acción oficial y las labores desarrolladas por las agencias internacionales y las ONG nacionales e internacionales.

La decisión sobre los casos planteados ante la Corte

47. La Defensora del Pueblo de Antioquia, actora dentro del proceso T-186589, solicitó que se suspendiera la orden de desalojo proferida contra las familias desplazadas por la violencia que ocuparon el terreno de CORVIDE. Sin embargo, distintas autoridades dan cuenta de que el terreno en el cual se asentaron las familias había sido declarado como de alto riesgo de deslizamiento. En estas circunstancias, admitir la solicitud de la actora significaría que el

Estado pusiera conscientemente en riesgo la vida e integridad personal de esas personas, un resultado que evidentemente choca contra las obligaciones del Estado para con los asociados.

La razón anterior conduce a denegar la petición de la actora dentro de este proceso. Con todo, le asiste razón a la Defensora Regional del Pueblo cuando señala que el Estado tiene la obligación de brindarle atención a las personas desplazadas por la violencia y que la misma ley 387 de 1997 precisa que se les debe prestar albergue provisional. Por lo tanto, se ordenará que, en el caso de que aún no haya sido hecho, se brinde albergue temporal a las familias en cuyo nombre fue instaurada la acción de tutela que se analiza. Asimismo, se dispondrá que estas familias deben ser beneficiadas con los distintos programas existentes para la asistencia a los desplazados por la violencia.

Conforme a los certificados que obran dentro del expediente, expedidos por las Regionales de Antioquia de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación; a lo expresado en el acta de la diligencia de lanzamiento por ocupación de hecho – iniciada el día 28 de agosto de 1998 – acerca de quiénes manifestaban su oposición al desalojo; y a una lista de los moradores del predio elaborada por los mismos ocupantes y presentada a la Defensoría Regional del Pueblo, el día 25 de agosto de 1998, esta orden se aplica a las personas incluidas en la presente lista, y a los miembros de su familia que fueron declarados por ellas para efectos de la certificación de la calidad de desplazados:

* Lucelly Mejía Rodríguez, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 32.286.881 de Chigorodó40

* Gloria Helena Villegas Londoño, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 32.118.138 de Tarazá 41

* Carlos Alberto Jiménez Guzmán, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 3.462.244 de Orobajo -Cañasgordas

* Ezequiel Guzmán, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 3.481.152 de Frontino

* Aleida Mejía Rodríguez, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 30.079.151 de

Mutatá42

* Dairo de Jesús Mejía Rodríguez, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 8.336.528 de Chigorodó 43

* Hugo Silva Caballero, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 8.334.615 de Chigorodó

* Ana Lucía Rodríguez de Mejía, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 21.685.441 de Chigorodó44

* Fermina Cucalón Lemus, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 26.343.783 de Lloró

* Luz Amparo Olarte Areiza, sin cédula de ciudadanía conocida

* María Sofía Mazo Barrera, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 42.684.163 de Copacabana

* Ana Fabiola Giraldo Campos, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 43.485.430 de Uramita

* Teresa de Jesús Jiménez Guzmán, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 32.275.143 de Frontino

* Libia Rosa Tuberquia Gómez, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 39.297.197 de Turbo46

* Rafael Durango R., identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 8.429.262 de Turbo

* Fabio Alonso Higuita Mejía, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 8.111.877 de Mutatá

* María Edilma Carrillo Pineda, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 30.079.356 de Mutatá

* Ramiro Duarte, sin cédula de ciudadanía conocida

* Donier Mejía Rodríguez, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 50.983.525

* Esneida Ospina Alvárez, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 43.200.518

* Marina Giraldo Loaiza, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 43.485.410

* Beatriz Elena Jiménez Escobar, sin cédula de ciudadanía conocida

* Andrés Guisao Galeano, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 6.706.116

* Cecilia Jaramillo Samarra, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 21.812.297

* Orlinda Bedoya, sin cédula de ciudadanía conocida

* Leonardo Durango Ríos, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 71.974.752

* Deyanira Usuga Higuita, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 21.696.910

* Ana María Vásquez López, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 43.485.685

* John Jairo Carmona Rojas, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 8.038.227

* Elena Pérez, sin cédula de ciudadanía conocida

* Nelly Vásquez, identificada con la Cédula de Ciudadanía  N° 43.254.131

* Omar Rodríguez, identificado con la Cédula de Ciudadanía  N° 8.337.259

* Marleny Pérez Muriel, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 22.188.173

* Sandra Milena Higuita, sin cédula de ciudadanía conocida

* Luz Elida Jiménez Usuga, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 43.202.952

* Carlos Alberto Manco, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 3.483.724

* Olga Helena Jiménez, identificada con la Cédula de Ciudadanía N° 21.743.773

Dado que, como se ha visto, el sistema nacional de atención a las personas desplazadas por la violencia aún no se encuentra articulado como debería estarlo – de allí que en esta sentencia se disponga que el Presidente de la República debe hacer uso de sus atribuciones

para determinar las responsabilidades de cada entidad en esta materia, y que, asimismo, debe establecer la fórmula administrativa que evite la descoordinación del sistema – se dispondrá que el propio Presidente de la República proceda a garantizar, en este caso, el derecho de albergue de las familias en cuyo nombre se instauró la acción de tutela. Para ello se determinará que el Presidente debe iniciar, dentro de los 3 meses siguientes a la notificación de esta sentencia, las gestiones tendentes a garantizarles a las personas antes citadas el derecho al albergue y los que surgen de los demás programas asistenciales referidos a la población desplazada. Las mencionadas gestiones deben haber culminado antes de haber transcurrido 6 meses luego de la notificación de esta providencia.

48. En el proceso T-201615, el señor Marco Tulio Ararat Sandoval, quien sí había recibido alojamiento temporal por parte de la Defensoría el Pueblo de Cali, solicitó que se ordenara a la Secretaría de Vivienda Social y Renovación Urbana de Cali que lo incluyera dentro de un programa especial de vivienda, en razón de su condición de desplazado. La Secretaría no accedió a su solicitud, por cuanto el programa especial estaba destinado únicamente para personas que debían ser reubicadas por causa de los riegos que afrontaban sus viviendas. Su solicitud de protección constitucional fue negada en las dos instancias.

De las pruebas aportadas al proceso se infiere que el señor Ararat se encuentra incluido dentro un programa de vivienda formulado por el Comité Municipal de Desplazados, que habría de ser financiado por la Caja Agraria, y que contaba tanto con el aval de la Secretaría de Vivienda Social de Cali, como con un aporte de la misma, consistente en los lotes de terreno donde debe construirse el proyecto. Siendo ello así, mal se puede afirmar que la Secretaría de Vivienda Social de Cali discriminó al actor y no atendió sus peticiones, puesto que él se encuentra en la lista de los posibles beneficiarios del proyecto. Por lo tanto, la Corte confirmará la sentencia de segunda instancia.

49. El señor Jairo Reyes Cabrera demandó a la Red de Solidaridad Social, por cuanto ésta le habría incumplido con su promesa de colaborarle en su deseo de establecerse en Guayabal, a través de una ayuda económica para montar un proyecto productivo. La sentencia de primera instancia concedió el amparo solicitado, decisión que fue revocada en la segunda instancia.

La Corte le solicitó a la Red que informara sobre la situación actual del demandante. Del

escrito enviado por la Red se deriva que al actor ya le fue concedida la ayuda que solicitaba para su proyecto productivo y que éste ya se encuentra operando. Ello significa que la Corte se encuentra en este caso ante un hecho superado y que, por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, debe negarse la tutela solicitada, lo que entraña la confirmación de la sentencia de segunda instancia.

V. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia de tutela proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Medellín, el día 9 de octubre de 1998, por medio de la cual se confirmó la sentencia de primera instancia que había denegado la solicitud de amparo presentada por la Regional de Antioquia de la Defensoría del Pueblo. En consecuencia, no se suspenderá la orden de desalojo.

Al mismo tiempo, sin embargo, se dispone que el Presidente de la República debe iniciar en un término no mayor de 3 meses, contados a partir de la notificación de esta sentencia, las gestiones necesarias para garantizarle a las personas y familias en cuyo nombre se instauró esta acción de tutela – y que se hallan identificadas en el numeral 47 de los fundamentos jurídicos – el derecho al albergue temporal y su inclusión en los programas existentes referidos a la población desplazada, en el caso de que aún no hayan sido beneficiados por estas medidas. Estas gestiones deberán haber finalizado dentro de los 6 meses siguientes a la notificación de esta sentencia. Igualmente, se determina que le corresponde a la Defensoría del Pueblo velar por la divulgación y promoción de los derechos de los desplazados, en relación con lo que se establece en la presente sentencia.

Segundo.- CONFIRMAR el fallo proferido por el Juzgado Once Penal del Circuito de Cali, el día 22 de enero de 1999, por medio del cual se confirmó la sentencia de primera instancia que denegó la protección constitucional solicitada por el señor Marco Tulio Ararat Sandoval.

Tercero.- CONFIRMAR el fallo proferido por la Sala de Familia del Tribunal Superior del Distrito

Judicial de Bogotá, el día 7 de septiembre de 1999, por medio del cual se revocó la sentencia de primera instancia dictada dentro de la acción de tutela elevada por el señor Jairo Reyes Cabrera, y se denegó la protección solicitada.

Cuarto.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

FABIO MORON DIAZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA V. SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 En su libro “Violencia, conflicto y política en Colombia”, publicado por el Instituto de Estudios Colombianos, Bogotá, 1978, Paul Oquist estima que durante la época de La Violencia fueron forzadas a desplazarse 2.003.600 personas.

2 Estos eran los datos que recogió la misión del Consejo Internacional de Agencias Voluntarias – ICVA – en su visita a Colombia en el año de 1991. En la obra “Derechos Humanos. Desplazados por violencia en Colombia”, publicada por la Conferencia Episcopal Colombiana y la Comunidad Europea, se anexa una reseña de distintos documentos, escritos entre 1989 y 1994, relacionados con el tema del desplazamiento forzado en el país. De allí se ha tomado esta información, específicamente de los documentos 5, 27 y 53.

3 La investigación de la Conferencia Episcopal fue publicada también en la Revista Javeriana N° 612, tomo 124, de marzo de 1995. Las referencias de esta sentencia a la mencionada investigación remiten a esta publicación.

4 Op. Cit. p. 107.

5 Los boletines de CODHES que fueron publicados entre agosto de 1996 y febrero de 1999 se encuentran compilados en el libro “Un país que huye. Desplazamiento y violencia en una nación fragmentada”, editado en 1999, por ÄCODHES y UNICEF.

6 Todas las cifras corresponden al componente de monitoreo del Sistema de información sobre Desplazamiento Forzado y Derechos Humanos en Colombia SISDES, que opera CODHES desde 1995.

7 Esta cifra no incluye a los colombianos que buscaron refugio o asilo en otros países de América o Europa.

8 Tomado del documento “Desplazados: Lógicas de guerra. Incertidumbres de paz”, presentado por Jorge Rojas durante el seminario “Desplazamiento, conflicto, paz y desarrollo”, convocado por CODHES y realizado en Bogotá, entre los días 30 de mayo y 2 de junio de 2000.

9 Cohen, Roberta / Deng, Francis (1998): Masses in flight: the global crisis of internal displacement. Brookings Institution Press, Washington, D.C., pp. 33 y 33, respectivamente. Importa anotar que se calcula que actualmente en el mundo más de 25 millones de personas sufren las consecuencias del desplazamiento forzado por la violencia.

10 Red de Solidaridad Social /Presidencia de la República (1999): “Atención a población desplazada por el conflicto armado.” Compendio de políticas y normas. Bogotá, pp. 49 y 50.

11 Idem, p. 51

12 Rojas, Jorge/ Romero, Marco (2000): Conflicto armado y desplazamiento forzado interno en Colombia, en: CODHES/UNICEF (ed.) 2000: Esta guerra no es nuestra... Y la estamos perdiendo. Bogotá, p. 14.

13 Red de Solidaridad Social /Presidencia de la República (1999): Atención a población desplazada por el conflicto armado. Compendio de políticas y normas. Bogotá, p. 49-50.

14 Op. Cit. pp. 125-129.

15 Sobre el tema de los efectos psicosociales del desplazamiento forzado, ver: Bello, Martha/ Cardinal, Elena / Arias, Fernando (ed.) 2000: “Los efectos psicosociales y culturales del desplazamiento. Universidad Nacional de Colombia/ Corporación AVRE/ Fundación Dos Mundos. Bogotá. El libro recoge las ponencias y comentarios presentados dentro del simposio del mismo nombre, que tuvo lugar los días 28 y 29 de octubre de 1999, en Bogotá, y fue organizado por las tres instituciones que lo publicaron.

16 Cohen, Roberta / Deng, Francis Op. Cit, p. 2.

17 El libro se titula “Desplazados: Huella de nunca borrar. Casos de Bogotá y Soacha”

18 Sistema Nacional de Información, Encuesta de Atención de Emergencia.

19 En la ley 104 de 1993, “por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones”, se contemplaron distintos instrumentos de atención a las víctimas de los atentados terroristas y las tomas guerrilleras, que en alguna medida beneficiaron a personas desplazadas por la violencia. Igualmente, en el Plan de Desarrollo del Salto Social se mencionó por primera vez el problema del desplazamiento forzado y algunas entidades desarrollaron actividades puntuales con respecto a ese tema. Sin embargo, solamente hasta el CONPES 2804 de 1995 se formuló una política coherente e integral sobre este tema y se asignaron responsabilidades institucionales específicas.

20 Salvo quizá el INCORA (Acuerdo 018 del 17 de octubre de 1995, Acuerdo No. 6 del 14 de agosto de 1996 y Decreto 2217 del 5 de diciembre de 1996), el ICBF (Acuerdo 006 del 19 de marzo de 1997), la Red de Solidaridad Social (Leyes 104 de 1993 y 241 de 1995) y el Ministerio de Salud (Acuerdo No. 59 del 29 de abril de 1997), las entidades comprometidas no han asumido su responsabilidad para con esta política, y la mayoría de ellas no han diseñado los instrumentos normativos o reglamentarios necesarios que les permitan intervenir de manera integral. Ni el Comité de Cofinanciación, ni los Fondos de Cofinanciación asumieron la recomendación del CONPES en el sentido de definir líneas de acceso prioritario para los proyectos que tuvieran como origen municipios o departamentos afectados por el fenómeno del desplazamiento forzado.

21 La Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior no quedó reglamentada como tal y la Dirección General, creada un año después de aprobada la política, no ha contado con el personal ni el apoyo financiero requerido para cumplir con su cometido, y en la actualidad funciona con una estructura precaria en comparación con sus responsabilidades.

22 La Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres era la entidad responsable del programa de asistencia especial de emergencia; sin embargo, nunca diseñó los procedimientos para tal fin. Sólo hasta abril de este año se facultó temporalmente al Fondo Nacional de Calamidades para financiar acciones de emergencia en favor de los desplazados

(Decreto 976 de abril 7 de 1997).

23 La Consejería Presidencial de Derechos Humanos que en abril de 1996 debió hacer un convenio interadmistrativo con el Ministerio del Interior por $1.086 millones, no lo hizo. En cambio, firmó un convenio con la OEI, por $740 millones, en diciembre de ese año, para ejecutar los recursos destinados a la atención de la población desplazada.

24 Como parte de esta acción se han beneficiado 605 familias campesinas desplazadas.

25 El ICBF ha venido actuando en la atención de emergencia a menores de siete años, mujeres gestantes, madres lactantes y ancianos. En Antioquia ha atendido a 3.263 personas y para tal fin se habilitaron 22 hogares comunitarios, dos FAMIS y se asignaron 300 cupos en restaurantes escolares. En el Tolima, se ha garantizado el suministro de complemento alimentario a los menores de siete años y asistencia pedagógica y sico-afectiva a las familias asentadas en la Hacienda La Miel y Los Cámbulos. En Bolívar, han sido atendidas 2.520 personas, entre preescolares, madres y ancianos desplazados, y los hogares comunitarios de las zonas afectadas por el desplazamiento fueron nuevamente dotados.

26 La adjudicación de tierras para 112 familias en las fincas la Cochinilla (N. Santander) y Los Cámbulos y La Miel (Tolima) ha tenido un costo por familia superior a los $44 millones. De otro lado, varias entidades han elaborado censos bajo distintas metodologías movilizando para tal fin equipos distintos, en tiempos distintos.

27 En el documento se señala que, de acuerdo con los reportes presentados a la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, por los alcaldes y algunos comités regionales y locales de emergencia, entre 1995 y abril de 1997 habían sido desplazadas en el país 41.657 familias.

28 Esta Consejería había sido creada mediante el decreto 1165 de 1997. Fue suprimida mediante el decreto 387 de 1999.

29 Consejo Nacional de Estupefacientes, Consejería Presidencial para la Política Social, Consejería Presidencial para los Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres, IICBF, INCORA, INURBE, Ministerios de Defensa Nacional, Interior, Salud, Educación, Agricultura, Desarrollo Económico, Oficina del

Alto Comisionado para la Paz, Red de Solidaridad Social y SENA.

30 Por ejemplo, mientras que Urabá, Chocó o Meta concentran gran parte de la oferta institucional, el sur oriente del país (Putumayo, Caquetá, Guaviare), a pesar de su crítica situación, no registra ningún tipo de presencia institucional de apoyo.

31 En la investigación publicada por la Conferencia Episcopal, en 1995, se destacaba que, en los casos en los que el desplazamiento forzado se debía a la actuación de un solo actor armado, la guerrilla era responsable del 25.73% de los desplazamientos, mientras que los paramilitares lo eran del 14.96% y la Fuerza Pública del 11.71%. En el informe "Esta guerra no es nuestra … y la estamos perdiendo", publicado en el año 2000 por CODHES y UNICEF se anota, en la página 15, que el 90% de los hogares consultados habían huido por causa de hechos cometidos por los actores armados. Más concretamente, el 47% por obra de los paramilitares, el 35% por los grupos guerrilleros y el 8% por las Fuerzas Militares. Importa aclarar que los porcentajes pueden variar de acuerdo con la región en la que se encuentre la población desplazada, tal como lo muestra la investigación publicada, en 1999, por la Conferencia Episcopal y el CODHES sobre el desplazamiento forzado en Bogotá y Soacha. En ella se apuntaba, para Bogotá, que los paramilitares eran responsables del desarraigo del 53% de los hogares, mientras que la guerrilla lo era del 38% y la Fuerzas Militares del 3%. En contraste, en el caso de Soacha se le adjudicaba a la guerrilla la responsabilidad por el desplazamiento del 53% de los hogares, mientras que a los paramilitares se les imputaba culpa en el 23% de los casos y a las Fuerzas Militares en el 12%.

32 La Constitución determina que Colombia es un Estado social de derecho, "fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran…" (C.P., art. 1). Asimismo, la Carta Política establece como fines del Estado servir a la comunidad y garantizar los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y determina que "las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares" (C.P., art. 2). Asimismo, el artículo 5 de la Carta prescribe que el Estado "reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona…", y los capítulos I y II del Título II de la Constitución consagran los derechos fundamentales y los derechos económicos sociales y culturales de las personas.

33 Importa destacar que en el Código Penal aprobado mediante la ley 599 de 2000 se incluyó un capítulo destinado a tipificar los "Delitos contra personas y bienes protegidos por el derecho internacional humanitario", dentro del cual se incorporó el delito de "deportación, expulsión, traslado o desplazamiento forzado de población civil" (art. 159).

34 A manera de ejemplo ver los distintos comentarios contenidos en las "Memorias del Seminario de Divulgación en Colombia de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos", celebrado en Bogotá, entre los días 27 y 29 de mayo de 1999. Las mencionadas Memorias fueron publicadas, en el mismo año de 1999, por el Grupo de Apoyo a los Desplazados- GAD, The Brookings Institution y el U.S. Committee for Refugees. Igualmente, ver el Boletín de CODHES N° 18 de junio de 1998, titulado "Desplazamiento forzado y políticas públicas. Entre la precariedad del Estado y el asistencialismo"; el "Informe sobre el Desplazamiento Forzado en Colombia: enero-diciembre de 1999", publicado por el GAD (Grupo de Apoyo a los Desplazados), en marzo de 2000; el artículo "Debate público sobre el desplazamiento forzado. Citación de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República", aparecido en el boletín Exodo Nos. 15-16, de julio de 2000, publicado también por el GAD, pp. 20-30; y el escrito de Flor Alba Romero titulado "Evaluación de las Políticas Públicas en favor de los Desplazados", hectografía.

35 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos: "Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, Exodos en Masa y Personas Desplazadas. Informe del Representante del Secretario general, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Principios Rectores de los Desplazamientos Internos." •E/CN.4/1998/53/Add.2

36 Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. Comisión de Derechos Humanos: "Grupos e individuos específicos: Exodos en masa y personas desplazadas. Los desplazados internos. Informe del Representante del Secretario general, Sr. Francis M. Deng, presentado de conformidad con la resolución 1999/47." E/CN.4/2000/83. La cita corresponde al párrafo 20.

37 El Tercer Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos fue publicado por la Comisión Colombiana de Juristas, en 1999, en Bogotá. Los apartes citados son tomados de

los numerales 8 y 10 del capítulo VI, sobre desplazamiento forzado interno, p. 215.

38 Ver al respecto la sentencia T-227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

39 El informe se titula: "Grupos e individuos específicos: Exodos en masa y personas desplazadas. Informe del Representante del Secretario General sobre los desplazados internos presentado de conformidad con la resolución 1999/47 de la Comisión. Adición. Pautas de los desplazamientos: misión de seguimiento enviada a Colombia." Consejo Económico y Social, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/83/Add.1.

40 En el acta de la diligencia de desalojo aparece bajo el nombre de Lucelly Rodríguez Mejía, aun cuando con el mismo número de cédula de ciudadanía.

41 En el acta de la diligencia de desalojo aparece con el número de cédula de ciudadanía 32.113.138 de Tarazá.

42 En el acta de la diligencia de desalojo aparece bajo el nombre de Aleyda Rodríguez Mejía, aun cuando con el mismo número de cédula de ciudadanía.

43 En el acta de la diligencia de desalojo aparece con el nombre de Dayron de Jesús y con el número de cédula 8.366.528.

45 En el listado presentado por los ocupantes del predio a la Defensoría del Pueblo no aparece este nombre, pero sí el de Sorma Londoño, sin cédula de ciudadanía.

46 En el listado presentado por los ocupantes del predio a la Defensoría del Pueblo aparece con la cédula de ciudadanía N° 30.297.197