

Sentencia T-097/05

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

DESPLAZADOS INTERNOS-Derecho a recibir en forma urgente un trato preferente

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Niveles mínimos de protección

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Deber de coordinar con otras entidades la atención ágil a los desplazados

Reiteración de Jurisprudencia

Referencia: expediente T-981140

Acción de tutela instaurada por Hernando Duque Bazurdo contra la Presidencia de la República, los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y del Medio Ambiente y Desarrollo Territorial, la Red de Solidaridad Social, el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), la Gobernación del Tolima y el Municipio de Ibagué.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil cinco (2005).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos dictados en el asunto de la referencia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 30 de junio y el 25 de agosto de 2004, respectivamente.

I. ANTECEDENTES

2. Relata el citado señor que junto con su familia, desde el 18 de junio de 2002 se vio forzado a abandonar la vereda “El Fique” del municipio de Prado (Tolima) lugar donde tenía su residencia y fuente de trabajo, a causa de las presiones y amenazas ejercidas por grupos armados al margen de la ley asentados en dicha región.

3. Señala que si bien ha recibido alguna ayuda humanitaria de emergencia por parte de la Red de Solidaridad Social, no puede afirmarse lo mismo de las demás entidades que integran el Sistema Nacional de Atención para la Población Desplazada, omisión que le impide gozar de los demás derechos inherentes a la persona humana.

4. Por lo anterior, solicita se ordene a las autoridades accionadas que adopten las medidas tendientes a suministrar alimentos, vestuario, aseo personal, utensilios de cocina y alojamiento, así como el otorgamiento de las ayudas para adelantar proyectos productivos como presupuesto fundamental para su estabilización económica, ordenándose a las entidades competentes que procedan a asignar los subsidios de vivienda y demás ayudas establecidas para la población desplazada.

5. Frente a los reclamos presentados en sede de tutela por el accionante la Red de Solidaridad Social informó que tanto el señor Duque Bazurdo como su cónyuge se encuentran inscritos en el Registro Único Nacional de Población Desplazada por la Violencia,<sup>1</sup> no obstante precisa que la ayuda humanitaria prevista en la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000 se encuentra supeditada a la existencia de disponibilidad presupuestal así como cumplir los demás requisitos fijados en la citada normatividad. En lo referente al accionante, señala que se le ha hecho entrega de tres mercados y que una vez se presente a la Unidad Territorial Tolima se le brindará ayuda complementaria.

Asevera, que esa entidad ha orientado a la población desplazada sobre los trámites que deben adelantarse ante las instituciones que conforman el Sistema de Atención a la Población Desplazada con el fin de que pueda acceder a los beneficios legales por parte de entidades como el Instituto de Fomento Industrial, el Fondo Nacional de Garantías, el Servicio Nacional de Aprendizaje, FINAGRO y el Banco Agrario. De igual modo a los programas para el fomento de la microempresa, la capacitación y asignación de proyectos productivos, en el marco de los programas y procedimientos que para tal fin adopten los Ministerios.

Sobre este último aspecto, señala que no corresponde a la Red la entrega de proyectos

productivos a la población desplazada, ni la asignación de los demás componentes del proceso de estabilización socio-económica sino realizar actividades de coordinación con las demás entidades adscritas al Sistema Integral de Atención a la Población Desplazada, las cuales tienen la función específica en este campo. Adicionalmente, informa que el accionante el 28 de octubre de 2003 fue remitido a las entidades encargadas de suministrar ayudas en salud y el 23 de marzo del mismo año a una reunión informativa sobre los programas en materia de subsidios de vivienda.<sup>2</sup> Por lo anterior, solicita se deniegue la tutela por considerar que no ha vulnerado ningún derecho al accionante.

6. Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como la Gobernación del Tolima y la Alcaldía de Ibagué manifestaron que en manera alguna han violado los derechos fundamentales del actor, dado que han cumplido dentro de la órbita de sus competencias con las funciones a ellas atribuidas con el fin de atender la población desplazada por la violencia.

## II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

### 1. Primera instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, después de hacer una reconstrucción normativa de la distribución de competencias de las entidades nacionales y de nivel territorial vinculadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, concluyó que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997 y los Decretos 2569 de 2000 y 951 de 2001 le corresponde a la Red de Solidaridad Social atender a la situación del accionante y de su grupo familiar en materia del suministro de las ayudas humanitarias de emergencia; así como, en coordinación con las entidades gubernamentales que conforman dicho sistema, la adopción y ejecución de las medidas que garanticen la normalización o estabilización y consolidación de su situación socioeconómica o su reincorporación al lugar de origen en condiciones que no pongan en peligro sus derechos constitucionales fundamentales.

Se indicó en el fallo de instancia que si bien se acreditó por parte de esa entidad el suministro de alguna atención humanitaria al actor y su permanente interés por su orientación mediante reuniones informativas, también es cierto que dichas gestiones no cumplen integralmente la función legal encomendada a dicha entidad, especialmente, la

relacionada con las “labores de coordinación y colaboración con las demás entidades vinculadas al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada” a fin de que se garantice la materialización de los derechos del accionante y los de su grupo familiar, en el campo de su inclusión en los planes de protección en el área de salud y su participación activa en los programas de reubicación o retorno voluntario y de ejecución de proyectos productivos, en razón a que “no basta para la satisfacción eficaz de tales derechos, la inscripción en el Registro Único Nacional de Población Desplazada por la Violencia, y la expectativa de suministro del complemento de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, así como la remisión, simplemente formal, a las entidades encargadas de prestar la atención en salud y la realización de reuniones informativas relacionadas con el acceso a programas de vivienda, líneas de créditos y proyectos productivos”, pues, es evidente que en estas condiciones excepcionales, tales gestiones no satisfacen las exigencias fijadas en la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional.

Agregó, en este sentido, que ninguna acción que realice cualquier entidad de las que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, resulta eficaz si se realiza en desconexión de las demás entidades y por fuera del contexto de los diversos componentes que lo configuran. Por tal razón, consideró que esta entidad había vulnerado los derechos invocados por el accionante y en consecuencia le ordenó que en el término de quince (15) días, ejecute en lo de su competencia, lo pertinente al suministro del complemento de las ayudas humanitarias de emergencia a que tiene derecho tanto el actor como su grupo familiar, y coordine eficazmente con las otras entidades del sector público que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, especialmente con el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA) y las entidades territoriales, la atención de aquella y su grupo familiar, a fin de que se le garantice, el oportuno y efectivo acceso a los beneficios establecidos por la ley, en las específicas áreas de prestación de servicios de salud, su inclusión en proyectos productivos y de subsidios de vivienda de interés social entre otros.

## 2. Segunda instancia

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, revocó la decisión del a-quo por considerar que conforme a lo informado por la Red de Solidaridad Social al actor se le ha venido brindando la ayuda humanitaria de emergencia y que si bien es cierto no ha

ejecutado en su integridad las actividades orientadas a poner en marcha el sistema de protección para los desplazados, también lo es que en la medida de las posibilidades, dicha entidad ha suministrado al accionante las ayudas y orientaciones necesarias para afrontar su situación de desplazado por la violencia.

Para el ad-quem no se advierte que la Red de Solidaridad haya soslayado las solicitudes del accionante ya que por el contrario, ha estado atenta a resolver sus peticiones, encontrándose en proceso de promover con las demás entidades las labores de coordinación y ejecución de los programas de prevención y atención que le competen. No obstante, precisa que ha sido el tutelante quien ha omitido realizar las gestiones indicadas por la Red para obtener los beneficios de los programas que ella coordina.

Finalmente, explicó que a pesar de revocar el fallo de primera instancia, “advierte que en lo sucesivo la Red de Solidaridad Social deberá prestar mayor atención a las solicitudes del actor y agilizar el acceso a los programas que el Gobierno Nacional ha determinado para ese sector de la población.”<sup>3</sup>

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Derechos mínimos de las personas en situación de desplazamiento forzoso. Deber de protección por parte del Estado. Reiteración de jurisprudencia

1. En reiterada jurisprudencia la Corte Constitucional ha analizado el fenómeno de desplazamiento forzado que, como consecuencia del conflicto interno, desde hace años afecta a la población colombiana, principalmente a los hombres, mujeres, niños, niñas y adultos mayores que habitan en el sector rural y que en muchas ocasiones cuentan con algún tipo de discapacidad. En dichas oportunidades se ha podido advertir por parte de esta Corporación las profundas implicaciones del fenómeno del desplazamiento y el gran impacto que tiene en los derechos fundamentales de los afectados.

En la Sentencia T-025 de 2004, en la cual se efectuó la más reciente reconstrucción sobre este tema, se indicó que las connotaciones del desplazamiento forzado son de tal índole, que se está ante la vulneración generalizada y sistemática de los derechos fundamentales de la población directamente afectada.

En este punto recordó, que si bien no siempre se podrán satisfacer, en forma concomitante y hasta el máximo nivel posible, la dimensión prestacional de los derechos constitucionales de toda la población desplazada, dadas las restricciones materiales (carácter limitado de los recursos) y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento, existen ciertos “derechos mínimos” que deben ser satisfechos en “cualquier circunstancia” por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación y que según se precisó en la citada sentencia, conforman una “carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno.”

Dichos derechos según la providencia en cita y que deben ser informados a cada desplazado son:

1. Tiene derecho a ser registrado como desplazado, solo o con su núcleo familiar.
2. Conserva todos sus derechos fundamentales y por el hecho del desplazamiento no ha perdido ninguno de sus derechos constitucionales sino que por el contrario es sujeto de especial protección por el Estado;
3. Tiene derecho a recibir ayuda humanitaria inmediatamente se produzca el desplazamiento y por el término de 3 meses, prorrogables por 3 meses más y que tal ayuda comprende, como mínimo, a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestido adecuado, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.
4. Tiene derecho a que se le entregue el documento que lo acredita como inscrito en una entidad promotora de salud, a fin de garantizar su acceso efectivo a los servicios de atención en salud;
5. Tiene derecho a retornar en condiciones de seguridad a su lugar de origen y sin que se le pueda obligar a regresar o a reubicarse en alguna parte específica del territorio nacional;
6. Tiene derecho a que se identifiquen, con su plena participación, las circunstancias específicas de su situación personal y familiar para definir, mientras no retorne a su lugar de origen, cómo puede trabajar con miras a generar ingresos que le permita vivir digna y

autónomamente.

7. Tiene derecho, si es menor de 15 años, a acceder a un cupo en un establecimiento educativo.

8. Estos derechos deben ser inmediatamente respetados por las autoridades administrativas competentes, sin que éstas puedan establecer como condición para otorgarle dichos beneficios que interponga acciones de tutela, aunque está en libertad para hacerlo;

Adicionalmente la providencia que se viene reseñando explicó que esta carta de derechos del desplazado no implica que sus demás derechos puedan ser desconocidos, ni que el desplazado obtenga, por conocer dicha carta, una protección automática de sus derechos básicos, sí garantiza, por lo menos, que se le provea información oportuna y completa sobre los deberes de las autoridades y respecto de la especial protección que ha de recibir por el hecho del desplazamiento.

2. Con relación al caso bajo estudio la Sala constata que la solución del mismo ha de obtenerse a partir de las consideraciones fijadas en la Sentencia T-025 de 2004 que imponen a la Red de Solidaridad Social como ente coordinador la atención que ha de dispensarse a la población desplazada de conformidad con lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, todo para la garantía efectiva de la carta de derechos a la que se ha hecho referencia.

En efecto, la Sala encuentra que si bien en el caso del señor Duque Bazurdo la citada entidad procedió a inscribirlo en el Registro Único de Población Desplazada, a gestionar su atención en salud y le ha brindado parte de la atención humanitaria a que tiene derecho, no está demostrado que se hubiera citado al actor a la Unidad Territorial Tolima para la consecución de la ayuda complementaria.

En lo referente a la información suministrada al accionante, la Red puso en conocimiento de los jueces de instancia la realización de reuniones informativas sobre los procedimientos y trámites a seguir para que el tutelante pudiera beneficiarse de los programas de vivienda y de estabilización socio-económica. Sin embargo, en el expediente no está acreditado que dicha entidad haya adoptado medidas eficaces para brindar protección integral al señor Duque Bazurdo y a su esposa, esto es, coordinar con las demás entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada el acceso de estas personas

a los programas implementados por el Estado para conjurar la situación que esta población afronta.

De esta manera, resulta acertada la decisión del a-quo al haber amparado los derechos invocados por el accionante, dado que del expediente surge la desprotección en que se encuentran por parte del Estado, lo cual desconoce la doctrina contenida en la Sentencia T-025 de 2004 que se reitera en esta oportunidad. Este argumento se refuerza con la determinación del ad-quem que a pesar de haber revocado el fallo de primera instancia advirtió “que en lo sucesivo la Red de Solidaridad Social deberá prestar mayor atención a las solicitudes del actor y agilizar el acceso a los programas que el Gobierno Nacional ha determinado para ese sector de la población.”<sup>5</sup>

De lo cual se infiere que incluso para el juez colegiado de segunda instancia la situación del actor además de crítica, denota un abandono por parte de la Red de Solidaridad Social en la adopción de las medidas tendientes para atender la difícil situación del actor y de su familia.

Lo anterior hace necesario revocar la decisión proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, para en su lugar confirmar la adoptada por el a-quo. No obstante, considera esta Sala de Revisión que la orden de protección debe ser adicionada en el sentido de disponer que la Red de Solidaridad Social inicie de forma inmediata la coordinación con las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes el suministro oportuno y eficaz de los beneficios a los que el señor Duque Bazurdo y su familia tienen derecho en su condición de desplazados por la violencia. Las entidades involucradas en la atención del caso del accionante, según la coordinación que efectúe la Red de Solidaridad Social deberán, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, abstenerse de incurrir en dilaciones injustificadas en la entrega de dichos beneficios.

Finalmente y en aras de garantizar un efectivo seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas para la protección de los derechos fundamentales del accionante, se ordenará remitir copia del expediente de la referencia a la Procuraduría General de la Nación para que intervenga en el presente asunto en los términos de los numerales 1 y 5 del artículo 277 de la Constitución Política frente a todas las autoridades de orden nacional y territorial

responsables de brindar atención al actor y a su familia como víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, el 25 de agosto de 2004, para en su lugar, CONFIRMAR el fallo proferido en el trámite constitucional de la referencia por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, mediante la cual se protegieron los derechos invocados por el actor.

Segundo.- ADICIONAR el alcance del amparo constitucional en el sentido de ordenar a la Red de Solidaridad Social que coordine con las autoridades nacionales y territoriales responsables de la atención a la población desplazada en cada uno de sus componentes el suministro oportuno y eficaz de los beneficios a los que el señor Duque Bazurdo y su familia tienen derecho en su condición de desplazados por la violencia. Las entidades involucradas en la atención del caso del accionante, según la coordinación que efectúe la Red de Solidaridad Social deberán, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, abstenerse de incurrir en dilaciones injustificadas en la entrega de dichos beneficios.

Tercero.- REMITIR copia del expediente de la referencia a la Procuraduría General de la Nación para que intervenga en el presente asunto en los términos de los numerales 1 y 5 del artículo 277 de la Constitución Política, frente a todas las autoridades de orden nacional y territorial responsables de brindar atención al actor y a su familia como víctimas del desplazamiento forzado por la violencia.

Cuarto.- Dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 75 del expediente (C-I).

2 Folio 81 del expediente (C-I).

3 Folio 18 del expediente (C-III).

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

5 Folio 18 del expediente (C-III).